

Relazione speciale

Infrastrutture di trasporto dell'UE: per realizzare in tempo gli effetti di rete, è necessaria una maggiore velocità di attuazione dei megaprogetti



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I-V
Introduzione	01-06
Rete transeuropea dei trasporti: costruire una rete centrale entro il 2030	01-03
Gestione e finanziamento delle IFT a livello UE	04-06
Estensione e approccio dell'audit	07-15
Osservazioni	16-78
È improbabile che la rete centrale funzioni a pieno regime entro il 2030, e la Commissione dispone di strumenti limitati per far sì che ciò accada	16-26
È probabile che sei delle otto IFT selezionate, insieme alle relative infrastrutture di collegamento, non saranno in grado di funzionare a pieno regime entro il 2030.	16-19
La Commissione non ha ancora fatto uso di tutti i suoi limitati strumenti giuridici per reagire	20-26
Il processo di pianificazione per questi investimenti di molti miliardi di euro necessita di miglioramenti	27-44
Le previsioni di traffico rischiano di essere troppo ottimistiche e metà di esse non sono ben coordinate.	27-30
Debolezze nel processo di analisi costi-benefici incidono sulla qualità del processo decisionale	31-38
Per alcune IFT, il coinvolgimento dei portatori d'interesse ha contribuito ad assicurare l'accettazione	39-44
Scarsa efficienza nell'attuazione delle IFT	45-60
L'attuazione delle IFT comporta una duplicazione degli sforzi ed è inefficiente; manca inoltre una visione d'insieme	45-48
Quando si costruiscono le IFT, vi sono incrementi di costo e spesso troppa burocrazia a livello nazionale	49-52
Ritardi lunghissimi mettono a rischio l'efficienza del cofinanziamento dell'UE	53-60

Il controllo operato dalla Commissione sul completamento dei corridoi della rete centrale da parte degli Stati membri presenta debolezze, ma è disponibile uno strumento dal quale essa potrebbe partire per migliorare la performance **61-78**

Il controllo della Commissione viene svolto da lontano, ed i cofinanziamenti UE per i progetti sono legati solo alle realizzazioni **61-66**

La Commissione non ha valutato in modo critico la sostenibilità e i costi a lungo termine delle IFT. **67-74**

Uno strumento dal quale partire per i futuri investimenti: la decisione di attuazione **75-78**

Conclusioni e raccomandazioni **79-89**

Allegati

Allegato I – Panoramica delle IFT selezionate

Allegato II – Indicatori chiave di performance sull'evoluzione dei calendari di completamento delle IFT

Allegato III – Indicatori chiave di performance sull'evoluzione dei costi di costruzione delle IFT

Allegato IV – Panoramica delle azioni sottostanti scelte e controllate e dei relativi dettagli (cifre in milioni di euro)

Allegato V – Panoramica dei ritardi di attuazione delle azioni selezionate

Allegato VI – Panoramica delle modifiche agli stanziamenti originari per le 17 azioni controllate (cifre in milioni di euro)

Abbreviazioni e glossario

Risposte della Commissione

Équipe di audit

Cronologia

Sintesi

I megaprogetti di trasporto cofinanziati dall'UE sono grandi progetti aventi dimensione transfrontaliera. Nella presente relazione sono chiamati “infrastrutture-faro nel settore dei trasporti” (IFT). Si tratta di collegamenti cruciali per il completamento della rete di trasporto dell'UE. Le IFT costano ognuna più di 1 miliardo di euro e ci si attende che apportino benefici socio-economici.

Stando a quanto pianificato dall'UE nel 2013, la rete centrale di trasporto dovrà essere ultimata entro il 2030. Il Trattato assegna agli Stati membri il compito di attuare progetti nella rete di trasporto. L'UE contribuisce allo sviluppo della rete transeuropea individuando e sostenendo progetti di interesse comune.

Il sostegno dell'UE ai diversi elementi delle IFT aiuta gli Stati membri a conseguire questi obiettivi generando al contempo valore aggiunto UE.

La Corte ha appurato se la Commissione avesse provveduto affinché le infrastrutture-faro transfrontaliere nel settore dei trasporti, cofinanziate dall'UE e facenti parte della rete centrale di trasporto di quest'ultima, fossero pianificate in maniera adeguata e risultassero efficienti. A tal fine, la Corte ha verificato: se la Commissione abbia fatto sì che le procedure seguite negli Stati membri per realizzare le IFT porteranno a disporre di corridoi della rete centrale completati ed operativi entro il 2030; se la pianificazione delle IFT sia di buona qualità, valida e trasparente; se l'attuazione delle IFT sia efficiente e se la supervisione della Commissione sugli investimenti cofinanziati dall'UE in azioni facenti parte delle IFT sia adeguata.

La Corte ha selezionato otto IFT aventi impatto transfrontaliero su sette dei nove corridoi della rete centrale. L'audit ha compreso 13 Stati membri e ha incluso infrastrutture stradali e ferroviarie, vie navigabili interne e combinazioni di infrastrutture stradali-ferroviarie e marittimo-ferroviarie. Il costo totale di dette infrastrutture ammontava a 54,0 miliardi di euro; l'importo del cofinanziamento UE destinato alle otto IFT scelte è ammontato sinora a 7,5 miliardi di euro, di cui 3,4 già erogati. Gli auditor della Corte hanno inoltre controllato 17 azioni che sono parte di dette IFT.

IV Nel complesso, la Corte ha osservato quanto segue.

- o È probabile che sei delle otto IFT analizzate non saranno in grado di funzionare a pieno regime, comprensive di linee di accesso, entro il 2030, come invece previsto nel 2013. Poiché le IFT e le rispettive linee di accesso costituiscono collegamenti cruciali nei corridoi della rete centrale, è dunque altresì improbabile che la connettività della rete centrale di trasporto dell'UE raggiunga la piena capacità entro il 2030; ciò implica che né la rete di trasporto dell'UE né gli attesi effetti di rete verranno realizzati entro quella data. Per di più, non tutte le IFT ferroviarie soddisfaranno i requisiti minimi che, ai sensi del regolamento TEN-T, il trasporto merci su rotaia dovrà rispettare entro il 2030.

Gli Stati membri hanno priorità nazionali differenti, che possono o meno coincidere con gli investimenti necessari sui corridoi transnazionali dell'UE. Hanno inoltre procedure differenti per attuare le opere e velocità di attuazione differenti. Il sostegno o l'opposizione alle IFT variano grandemente e le priorità politiche possono mutare nel tempo. La Commissione è responsabile della sana gestione finanziaria dei cofinanziamenti dell'UE che sostengono la costruzione delle IFT. Per controllare che il completamento della rete da parte degli Stati membri avvenga nei tempi previsti, la Commissione dispone di limitati strumenti giuridici per far rispettare le priorità UE stabilite. Tuttavia, non ha ancora usato detti strumenti, a parte alcuni atti di esecuzione, persino quando si sa già che è improbabile che alcuni corridoi opereranno a pieno regime entro il 2030. I ritardi nella costruzione e nella messa in esercizio delle IFT mettono a rischio l'efficace funzionamento di cinque dei nove corridoi TEN-T.

- o La Corte ha constatato che la pianificazione di alcuni elementi essenziali delle otto IFT controllate necessita di essere migliorata e che vi era il rischio che le previsioni di traffico fossero oltremodo ottimistiche. La metà di dette previsioni non sono state ben coordinate. Per le IFT Lione-Torino e Senna-Schelda, le previsioni di traffico merci realizzate in precedenza sono molto più alte rispetto agli attuali livelli di traffico. Per la galleria di base del Brennero, i tre Stati membri non hanno condotto uno studio armonizzato del traffico e hanno messo in dubbio ognuno le cifre e i metodi dell'altro, mentre la Commissione non ha effettuato una propria analisi indipendente dei bisogni.

Per le parti costituenti delle IFT, vengono svolte analisi costi-benefici. Tuttavia, per tutte le otto IFT incluse nel campione della Corte, nessuna di dette analisi è stata utilizzata in modo appropriato come strumento per la presa di decisioni per l'IFT nel suo insieme. Non vi è stata alcuna analisi costi-benefici che riguardasse tutte le opere proposte per una intera IFT prima di fornire il cofinanziamento dell'UE. In termini di coinvolgimento dei portatori d'interesse, la Corte ha rilevato alcune buone pratiche, ma anche casi nei quali i portatori d'interesse avrebbero potuto essere coinvolti meglio. La Commissione non è abbastanza visibile in questo processo per promuovere il valore aggiunto UE delle IFT.

- L'attuazione delle IFT non è efficiente. Per le otto IFT selezionate, il tempo medio di costruzione è di 15 anni. La pratica di cofinanziare parti più piccole delle IFT in concorrenza artificiale con altri progetti che non fanno parte di una IFT porta alla duplicazione degli sforzi, è inefficiente e comporta il rischio di perdere la visione di insieme; al tempo stesso, all'interno della Commissione non vi è alcun centro specializzato che indirizzi e guidi i promotori dei progetti in modo da accrescere l'efficacia e l'efficienza dei cofinanziamenti UE alle IFT.

Per tutte le otto IFT, le modifiche concernenti la progettazione e la portata intervenute nel tempo hanno sinora comportato incrementi di costo pari a 17,3 miliardi di euro (ossia del 47 %) rispetto alle iniziali stime dei costi. Vi è inoltre troppa burocrazia. Per costruire i 582 km dell'autostrada A1 in Romania sono necessari un permesso di costruzione per ogni 7 km ed un'autorizzazione ambientale ogni 26 km.

Vi sono stati lunghissimi ritardi: per le principali parti delle IFT, senza conteggiare il tempo necessario per le rispettive infrastrutture di collegamento, il ritardo nell'entrata in servizio è stato, in media, di 11 anni. Ciò ha rilevanti conseguenze sulla sicurezza e mette a rischio l'efficienza del cofinanziamento UE. La Corte ha altresì osservato che, rispetto agli stanziamenti originari per 17 azioni controllate, erano stati già ritirati 1,4 miliardi di euro di cofinanziamenti UE.

- La Commissione esercita da lontano la supervisione del completamento dei corridoi della rete centrale da parte degli Stati membri. Per monitorare i progressi compiuti, utilizza un sistema informatico per coordinare e sostenere la politica e fa affidamento sull'aiuto dei coordinatori europei, che dispongono di limitati poteri e di poche risorse per poter esercitare una supervisione efficace. In regime di gestione concorrente, laddove la responsabilità principale per l'attuazione spetta alla competente autorità di gestione, gli auditor della Corte hanno rilevato casi di uso sub-ottimale dei fondi UE, per un totale di 12,4 milioni di euro, nonché lo spreco di 3,7 milioni di euro di cofinanziamenti UE relativamente alla costruzione dell'autostrada A1 in Romania.

La Commissione collega ancora il cofinanziamento UE per i progetti esclusivamente alle realizzazioni. Non raccoglie informazioni sui risultati né sul grado di riuscita degli investimenti a livello di IFT (ossia, se e quando l'IFT otterrà i risultati attesi). Non esistono procedure specifiche per raccogliere dati al fine di valutare in modo indipendente se le specifiche di costruzione siano adeguate ai potenziali livelli di traffico sulle IFT prima di impegnare i cofinanziamenti UE. Per quanto riguarda Rail Baltica, dall'analisi della Corte emerge che la sostenibilità economica potrebbe essere a rischio per la linea ferroviaria mista ad alta velocità, persino per l'intero collegamento fino a Varsavia. Per il collegamento fisso Fehmarn Belt, la Commissione non ha valutato in modo critico il costo molto alto della linea di accesso tedesca per la proposta linea ferroviaria ad alta velocità tra Copenaghen e Amburgo, che potrebbe comportare costi fino a 46 milioni di euro al km. Tutto ciò riduce il rapporto tra benefici e costi di questa linea di accesso potenziata. La parte di questa linea ferroviaria che oltrepassa il collegamento fisso Fehmarn Belt verrà utilizzata solo da 1 milione di passeggeri ogni anno in ciascuna direzione, il che è davvero troppo poco per essere economicamente sostenibile.

La Commissione ha recentemente iniziato ad utilizzare decisioni di attuazione. Si tratta di un passo in avanti verso un controllo più ravvicinato, da parte della Commissione, sul completamento dei corridoi della rete centrale da parte degli Stati membri tramite la realizzazione delle IFT. Tuttavia, dette decisioni non includono ancora norme chiare sulla responsabilità di tutte le parti, inclusa la Commissione stessa; inoltre, presentano debolezze quanto all'affrontare tutte le questioni cruciali, non tengono conto dei risultati previsti né impongono di effettuare una valutazione *ex post* per trarre insegnamento da precedenti esperienze.

V Al fine di facilitare la sana gestione finanziaria nella messa a disposizione dei cofinanziamenti dell'UE per le IFT, la Corte raccomanda alla Commissione di:

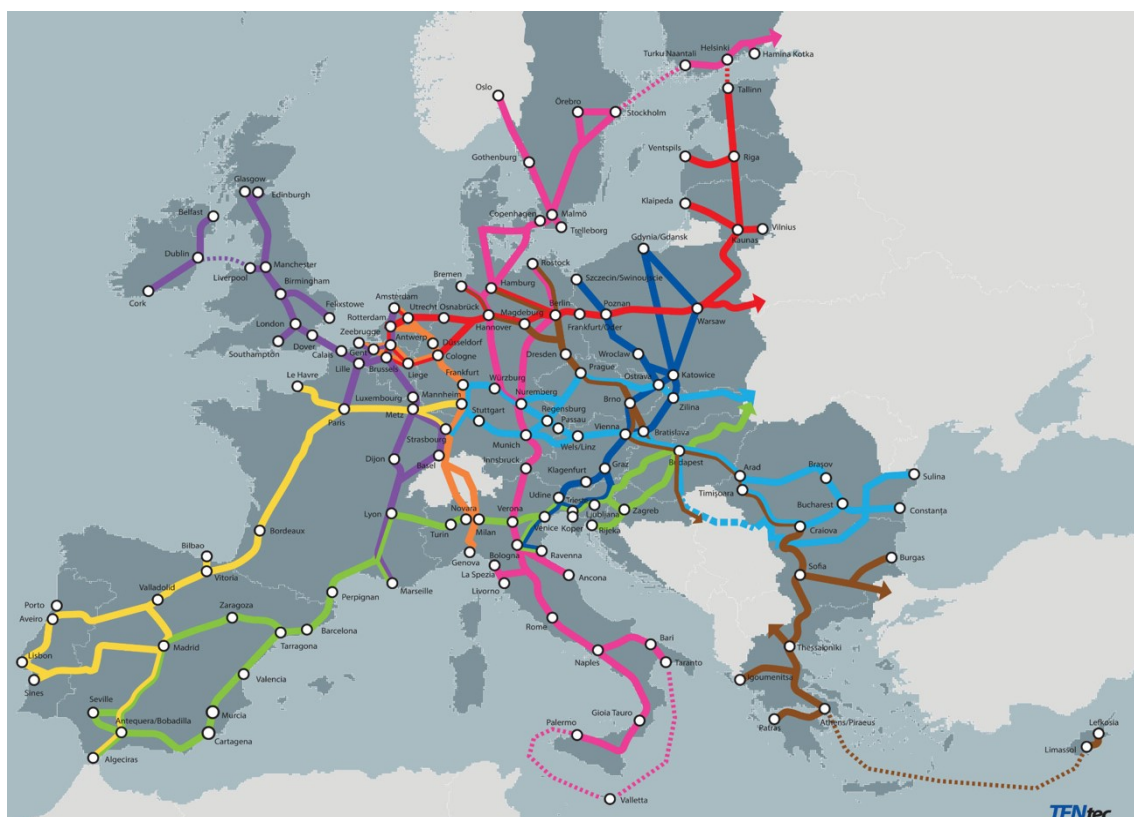
- a) rivedere e applicare gli attuali strumenti per far rispettare la pianificazione a lungo termine;
- b) richiedere una migliore analisi prima di decidere di fornire cofinanziamenti UE ai megaprogetti (simili alle IFT);
- c) potenziare le proprie pratiche di gestione in relazione ai cofinanziamenti UE per azioni che fanno parte di megaprogetti (simili alle IFT);
- d) sviluppare ulteriormente lo strumento della decisione di attuazione proponendo tale decisione per ciascuna IFT transfrontaliera, nonché potenziare il ruolo dei coordinatori europei.

Introduzione

Rete transeuropea dei trasporti: costruire una rete centrale entro il 2030

01 La politica comune dei trasporti dell'UE, sancita dal Trattato di Roma (1957), è stata istituita per creare un'area comune di trasporto in Europa. Dal 2013, l'obiettivo operativo prioritario è di costruire una "rete centrale" entro il 2030 e una "rete globale" entro il 2050. Nell'ambito della rete centrale, vi sono nove corridoi (cfr. [figura 1](#)); ciascuno di questi copre diversi modi di trasporto.

Figura 1 – Corridoi della rete centrale TEN-T



Fonte: Sito Internet della DG MOVE: https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en.

02 Secondo il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹, spetta agli Stati membri attuare progetti nella rete. Le modalità con cui lo fanno sono disciplinate dal regolamento TEN-T del 2013². Detto regolamento ribadisce che la presa delle decisioni su specifici progetti resta di competenza degli Stati membri. Il ruolo dell'Unione europea è di concorrere allo sviluppo di reti transeuropee nel settore dei trasporti stabilendo orientamenti, individuando e sostenendo progetti di interesse comune ed attuando misure volte a garantire l'interoperabilità³. Tali orientamenti e progetti necessitano dell'approvazione dello Stato membro interessato. Il ruolo della Commissione europea è di far sì che gli Stati membri realizzino i corridoi della rete centrale nel rispetto dei tempi stabiliti.

03 Il completamento dei corridoi transnazionali riveste la più elevata priorità. Uno studio del 2015⁴, finanziato dalla Commissione per dimostrare l'impatto del completamento della rete, ha indicato che, se gli Stati membri e gli altri portatori d'interesse non riuscissero a realizzarlo come elemento centrale della nuova politica TEN-T, per l'economia dell'UE si sprecherebbe un potenziale di crescita dell'1,8 % e non verrebbero realizzati 10 milioni di anni-uomo di posti lavoro.

¹ Titolo XVI, articoli 170-172 della versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 202 del 7.6.2016, pag. 47).

² Regolamento (UE) n. 1315/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE (GU L 348 del 20 dicembre 2013, pagg. 1-128).

³ Per "interoperabilità" si intende la capacità, comprese tutte le condizioni regolamentari, tecniche e operative, dell'infrastruttura di un modo di trasporto di consentire i flussi di traffico sicuri e ininterrotti, atti a conseguire i livelli di rendimento richiesti per detta infrastruttura o modo.

⁴ Fraunhofer ISI, *Cost of non-completion of the TEN-T*, relazione finale, 15.6.2015.

Gestione e finanziamento delle IFT a livello UE

04 A livello UE, la responsabilità di definire e attuare la politica dei trasporti spetta alla Commissione; più particolarmente, alla sua direzione generale della Mobilità e dei trasporti (DG MOVE). Sia alla Commissione che agli Stati membri spetta far sì che i corridoi della rete centrale ottengano i risultati attesi. La Commissione potrebbe anche adeguare le procedure di supervisione relative alla gestione del cofinanziamento UE alle IFT per massimizzare l'efficacia dei corridoi della rete centrale. La Commissione è preposta alla supervisione della corretta attuazione dei programmi cofinanziati dall'UE, compreso il sostegno dell'UE alle IFT (megaprogetti di trasporto il cui costo complessivo è superiore ad 1 miliardo di euro).

05 In regime di gestione concorrente, un sistema in base al quale la responsabilità dell'impiego della dotazione finanziaria è condivisa tra Commissione e Stati membri, la Commissione stabilisce orientamenti per la pianificazione di programmi operativi (PO) e negozia, approva e monitora l'attuazione dei PO proposti dagli Stati membri. La direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) sostiene progetti di trasporto tramite il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) ed il Fondo di coesione (FC) e detiene la responsabilità complessiva del corretto utilizzo dei fondi. A livello nazionale o regionale, un'autorità di gestione è responsabile della gestione dei PO, compresi la selezione dei progetti, il monitoraggio e la rendicontazione dell'attuazione degli stessi. Tuttavia, in forza dell'attuale quadro giuridico, spetta alla Commissione approvare il contributo dell'UE a progetti di trasporto il cui costo ammissibile totale è superiore a 75 milioni di euro ("grandi progetti").

06 In regime di gestione diretta, le domande di cofinanziamento dell'UE vengono presentate tramite il meccanismo per collegare l'Europa (MCE) in risposta a periodici inviti a presentare proposte. Dette proposte vengono valutate dalla Commissione, coadiuvata dall'Agenzia esecutiva per l'innovazione e le reti (INEA), in base a condizioni di finanziamento e a criteri di ammissibilità, di selezione e di aggiudicazione enunciati nei bandi.

Estensione e approccio dell'audit

07 L'idea di un audit sui megaprogetti di infrastrutture di trasporto è nata inizialmente in seno alla Corte dei conti europea. L'importanza di questo argomento è stata sottolineata da una richiesta del 2017 della Conferenza dei presidenti di commissione del Parlamento europeo, secondo la quale la Corte avrebbe dovuto espletare un audit sugli investimenti in grandi progetti di trasporto (megaprogetti per oltre 1 miliardo di euro)⁵. La Commissione faceva già riferimento a tali progetti come “grandi progetti di dimensione transfrontaliera”⁶.

Ai fini della presente relazione, per “infrastrutture-faro nel settore dei trasporti” (IFT) si intende qualunque infrastruttura di trasporto cofinanziata dall'UE dal costo stimato totale superiore ad 1 miliardo di euro. Ai fini della selezione del campione di audit, gli auditor della Corte hanno inoltre aggiunto le seguenti caratteristiche:

- ingente importo stanziato o pagato a titolo di cofinanziamento dell'UE (senza fissare una soglia quantitativa);
- importanza per il completamento della rete di trasporto dell'UE (in particolare per quel che riguarda i collegamenti transfrontalieri);
- atteso impatto socio-economico foriero di cambiamenti.

⁵ “Esaminare tali progetti in termini di costo/beneficio e trasparenza ed effettuare un raffronto tra stime dei costi all'inizio dei progetti e costi effettivi al loro completamento” [trad. della Corte].

⁶ “L'Europa ricomincia a investire – Bilancio del piano di investimenti per l'Europa e prossimi passi”, COM(2016) 359 *final* dell'1.6.2016.

08 La Corte ha appurato se la Commissione europea avesse provveduto affinché le IFT fossero pianificate in maniera adeguata e risultassero efficienti. La Corte ha verificato:

- a) se la Commissione stia assicurandosi che le procedure seguite negli Stati membri per realizzare le IFT porteranno ad avere corridoi della rete centrale completati ed operativi entro il 2030;
- b) se la pianificazione delle IFT sia valida e trasparente;
- c) se l'attuazione delle IFT sia efficiente;
- d) se la supervisione operata dalla Commissione sugli investimenti cofinanziati dall'UE nelle IFT sia adeguata.

09 Questo compito di audit è particolarmente pertinente e tempestivo, per una serie di ragioni. In precedenti relazioni⁷, la Corte aveva già fatto riferimento all'urgente necessità di rivedere il regolamento TEN-T per renderlo più realistico. Oltre al passaggio a modi di trasporto a basse emissioni di carbonio, le IFT sono intese ovviare agli importanti anelli mancanti che impediscono il completamento dei corridoi della rete centrale.

10 La Corte ha selezionato un campione di otto IFT che coinvolgono 13 Stati membri e ha incluso numerosi tipi di infrastrutture di trasporto; tuttavia, poiché le ferrovie e le vie navigabili interne sono ritenute di vitale importanza per sostenere il passaggio alla mobilità a basse emissioni di carbonio, gli auditor della Corte hanno concentrato maggiormente la propria attenzione su questi tipi di investimenti transfrontalieri. L'*allegato I* alla relazione comprende una breve descrizione delle IFT selezionate. L'*allegato II* e l'*allegato III* forniscono indicatori chiave di performance concernenti l'evoluzione dei costi e i calendari di dette IFT.

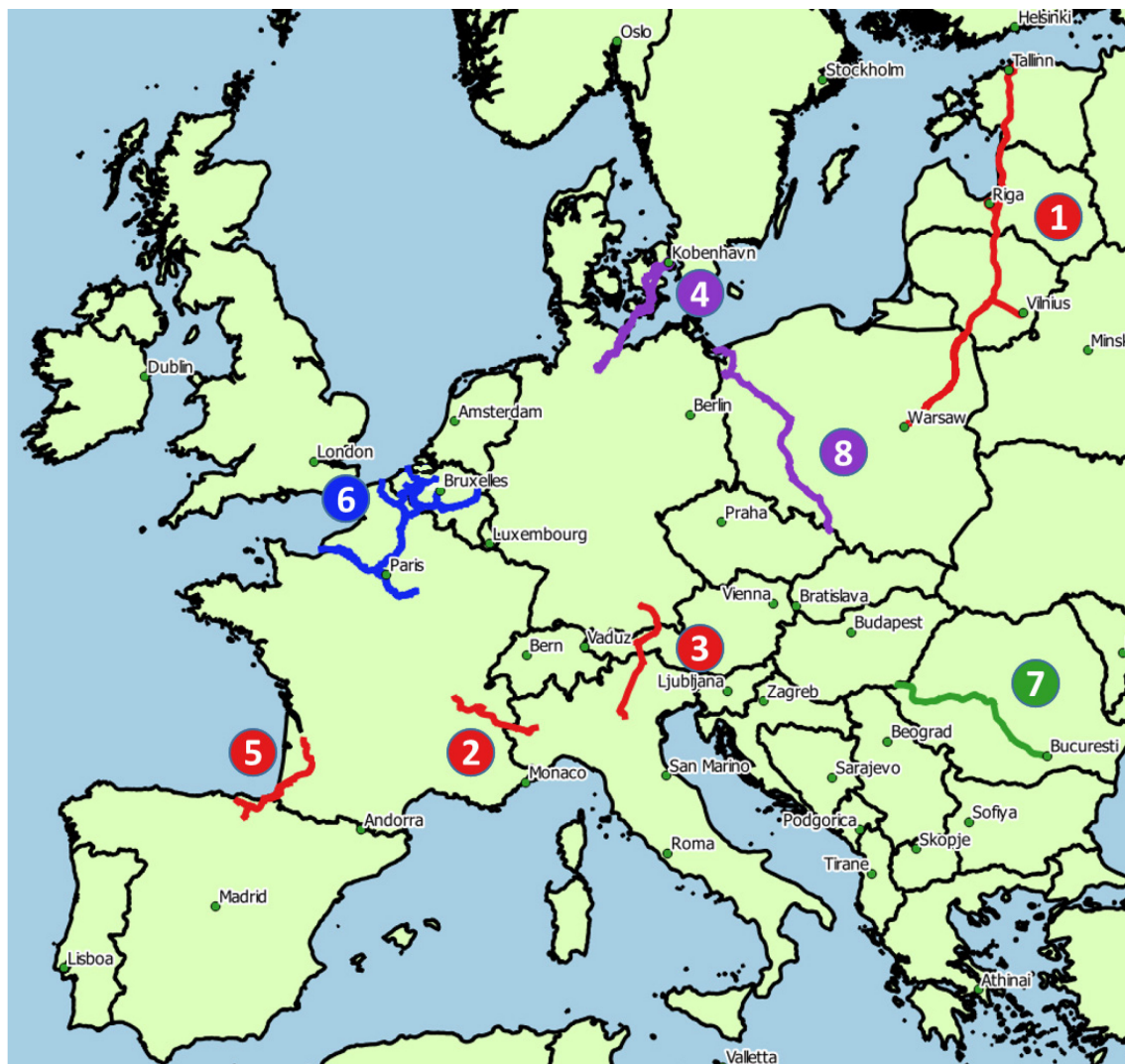
⁷ Ad esempio, la raccomandazione n. 1 della relazione speciale n. 23/2016 della Corte ("Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili") e la raccomandazione n. 1 della relazione speciale n. 19/2018 sull'alta velocità ferroviaria ("La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace").

11 La Corte ha esaminato il ruolo della Commissione nella pianificazione, attuazione e supervisione del cofinanziamento UE delle otto IFT seguenti (cfr. *figura 2*):

- 1) **Rail Baltica**: una linea ferroviaria che collega Estonia, Lettonia e Lituania alla Polonia e che consente un collegamento alla Finlandia (nel corridoio Mare del Nord-Mar Baltico);
- 2) **collegamento Lione-Torino**: un collegamento ferroviario transfrontaliero che collega Francia e Italia (nel corridoio mediterraneo);
- 3) **galleria di base del Brennero**: un collegamento ferroviario transfrontaliero che collega Austria e Italia (nel corridoio scandinavo-mediterraneo);
- 4) **collegamento fisso Fehmarn Belt**: un collegamento stradale/ferroviario tra Danimarca e Germania (nel corridoio scandinavo-mediterraneo);
- 5) **Basque Y e relativo collegamento con la Francia**: un collegamento ferroviario ad alta velocità collegante Vitoria in Spagna a Bordeaux in Francia (nel corridoio atlantico);
- 6) **collegamento Senna-Schelda**: in origine, una via navigabile interna tra i fiumi Senna e Schelda, poi divenuta una rete di vie navigabili interne in Francia e Belgio (nei corridoi Mare del Nord-Mediterraneo e atlantico);
- 7) **autostrada A1** in Romania (nel corridoio Reno-Danubio);
- 8) **linea ferroviaria E59** in Polonia e suo collegamento ai porti di **Stettino e Świnoujście** (nel corridoio Baltico-Adriatico).

Per valutare la gestione finanziaria degli investimenti, la Corte ha altresì analizzato le infrastrutture ausiliarie aggiuntive che devono essere ultimate prima che l'IFT possa essere ritenuta operare a pieno regime. A titolo di esempio, gli auditor della Corte hanno analizzato la tratta Monaco-Verona per valutare se la galleria di base del Brennero, una volta operativa, verrebbe pienamente integrata, come previsto, per migliorare la situazione del traffico merci e di quello passeggeri nel corridoio scandinavo-mediterraneo.

Figura 2 – IFT selezionate ai fini dell’audit



Fonte: Corte dei conti europea. Nella mappa, le IFT hanno un colore diverso a seconda del rispettivo modo di trasporto. Rosso: ferrovia; blu: via navigabile interna; verde: strada; viola: più di un modo di trasporto.

12 Le otto IFT incluse nel campione della Corte sono situate su sette dei nove corridoi della rete centrale⁸. Quattro delle sei IFT nel campione che beneficiano di cofinanziamenti UE direttamente gestiti figurano sull'elenco dei 30 progetti prioritari approvato nel 2004 dal Parlamento europeo e dal Consiglio. Si tratta del collegamento ferroviario dell'asse del Brennero (Monaco-Verona) e del collegamento ferroviario ad alta velocità Lione-Torino, che figuravano nell'elenco del 1994, mentre l'elenco aggiornato del 2004 comprendeva anche il collegamento fisso Fehmarn Belt e il collegamento per via navigabile interna Senna-Schelda. Queste IFT dovevano essere dunque completate entro il 2020. Poiché tutte queste IFT sono situate sulla rete centrale, l'attuale termine ultimo per il loro completamento è adesso il 2030.

13 Al momento dell'audit, il costo totale delle IFT selezionate era stimato pari a 54,0 miliardi di euro; l'importo dei cofinanziamenti UE ad esse destinati è di 7,5 miliardi di euro e l'importo già erogato è di 3,4 miliardi di euro. La [tabella 1](#) fornisce una visione d'insieme, basata sulla situazione nel 2019. Detto importo di cofinanziamenti UE è ingente, ma è comunque relativamente limitato rispetto ai costi complessivi. Tuttavia, con l'attuale tasso di cofinanziamento per l'MCE e la proposta della Commissione per l'MCE 2, il tasso di cofinanziamento massimo dell'UE in regime di gestione diretta potrebbe arrivare fino all'85 % dei costi ammissibili se vengono soddisfatte specifiche condizioni (ad esempio, attuazione transfrontaliera, paesi dell'obiettivo coesione e sufficiente disponibilità di fondi). In regime di gestione concorrente, il tasso di cofinanziamento massimo nel periodo di finanziamento pluriennale attuale e in quello precedente ammontava all'85 % dei costi ammissibili totali, mentre per il prossimo periodo finanziario pluriennale è stato proposto un tasso di cofinanziamento massimo del 70 % (tuttavia, detto tasso potrebbe essere applicato ad una più grande parte dei costi totali).

⁸ Non sono state sottoposte ad audit infrastrutture nei corridoi Oriente-Mediterraneo orientale e Reno-Alpi.

Tabella 1 – Costo delle IFT selezionate (milioni di euro)

IFT	Costo totale stimato (a valori 2019)	Sostegno totale dell'UE stanziato al momento dell'audit	Sostegno totale dell'UE pagato al momento dell'audit
Rail Baltica	7 000*	789	80
Collegamento ferroviario Lione-Torino	9 630	1 224	621
Galleria di base del Brennero**	8 492	1 583	846
Collegamento fisso Fehmarn Belt	7 711	794	186
Basque Y e suo collegamento alla Francia	6 500	576	98
Collegamento Senna-Schelda***	4 969	318	79
Autostrada A1****	7 324	995	995
Linea ferroviaria E59*****	2 160	1 175	453
TOTALE	53 972	7 454	3 358

* I costi includono gli accantonamenti per rischi di futuri aumenti di costo, così come individuati dagli auditor. I costi ufficialmente dichiarati ammonterebbero, sinora, a 5,8 miliardi di euro.

** La stima dei costi, comprendente gli importi dell'inflazione prevista e i rischi fino alla fine attesa della costruzione, ammonta a 9 301 miliardi di euro.

*** Le cifre si riferiscono unicamente alla principale componente del collegamento Senna-Schelda (il *Canal Seine Nord Europe*).

**** I costi non includono la tratta Bucarest-Pitești, per la quale non è stato fornito alcun pertinente elemento documentante i costi.

***** I costi non includono le tratte Świnoujście-Stettino e Kędzierzyn Koźle-Chałupki.

Fonte: Corte dei conti europea.

14 Ciascuna IFT è composta da una serie di parti costituenti. Ad esempio, una linea ferroviaria ad alta velocità non può essere costruita tutta in una volta; verrà suddivisa in singole tratte che verranno costruite una volta ultimati tutti i preparativi per i progetti sottostanti. A fini di chiarezza, nella presente relazione questi progetti sottostanti vengono chiamati “azioni”. Oltre alle IFT vere e proprie, gli auditor della Corte hanno anche esaminato, a parte, 17 di queste azioni, tutte facenti parte delle otto IFT selezionate. Sono state selezionate le azioni che hanno ricevuto il maggior importo di cofinanziamenti UE nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020. Si stima che il loro costo totale sia di 12,1 miliardi di euro; i cofinanziamenti UE loro destinati ammontano a 5,9 miliardi di euro, dei quali 1,9 miliardi già erogati. Questi fondi rientrano nell’importo complessivo di cofinanziamento UE indicato nel paragrafo precedente. Cfr. [allegato IV](#).

15 Gli auditor della Corte hanno ottenuto elementi probatori da una serie di fonti. Hanno effettuato una approfondita analisi dei piani strategici di sviluppo a lungo termine dei trasporti UE, nazionali e regionali, pertinenti per ciascuna IFT. Sono state tenute riunioni per la raccolta di elementi probatori con personale della Commissione, con i coordinatori europei, con rappresentanti di autorità degli Stati membri, regionali e locali, nonché con promotori dei progetti. Gli auditor della Corte hanno altresì ottenuto l’assistenza esterna di esperti in analisi costi-benefici e valutazione ambientale, ed hanno effettuato una serie di analisi per valutare il potenziale utilizzo delle IFT a fini di trasporto di merci e passeggeri, secondo una metodologia che fa affidamento sui dati di Eurostat e sugli strumenti di visualizzazione degli stessi.

Osservazioni

È improbabile che la rete centrale funzioni a pieno regime entro il 2030, e la Commissione dispone di strumenti limitati per far sì che ciò accada

È probabile che sei delle otto IFT selezionate, insieme alle relative infrastrutture di collegamento, non saranno in grado di funzionare a pieno regime entro il 2030.

16 I megaprogetti di trasporto, chiamati “IFT” nella presente relazione, sono cruciali per ovviare alle strozzature e ai collegamenti mancanti nei corridoi della rete centrale dell’UE. Il loro completamento migliorerà la connettività dell’UE e contribuirà a realizzare i pieni benefici derivanti da una rete ben funzionante. Anche se i corridoi non dovessero operare a pieno regime entro il 2030, ad esempio a causa di ritardi di costruzione delle IFT o delle relative infrastrutture ausiliarie, vi potrebbero già essere alcuni effetti positivi derivanti dalla loro non ultimata attuazione.

Il sostegno dell’UE ai diversi elementi delle IFT aiuta gli Stati membri a conseguire questi obiettivi generando al contempo valore aggiunto UE.

Spesso, le IFT sono grandi progetti. Per questo motivo, e dato che esse hanno spesso dimensione transfrontaliera o un impatto oltre confine, la loro pianificazione e l’attuazione tecnica e finanziaria risultano particolarmente complesse.

La Corte ha valutato quanto sia verosimile che le otto IFT del campione realizzino appieno i pieni benefici attesi entro il termine ultimo del 2030, completando la rete centrale nel rispetto degli standard tecnici comuni disposti dal regolamento TEN-T. A tal fine, ha condotto una valutazione del rischio, che ha compreso sia la probabilità di ritardi di realizzazione delle IFT che il potenziale impatto di detti ritardi, se e quando dovessero verificarsi, sul completamento della rete.

La Corte ha dapprima valutato lo stato di avanzamento delle stesse otto IFT selezionate.

- È molto probabile che tre di esse non saranno pronte entro il 2030, come invece previsto nel regolamento TEN-T. Si tratta di 297 km di linea ferroviaria che collegano la Basque Y alla rete ferroviaria francese, dell'autostrada A1 in Romania e della linea ferroviaria E59 in Polonia. La ragione è che esse necessitano di molto tempo per essere realizzate, e per alcune tratte i lavori non sono ancora stati pianificati.
- È probabile che anche un'altra IFT (il collegamento Lione-Torino) non sarà pronta entro il 2030, come al momento previsto, poiché il termine ultimo attuale per il completamento è il dicembre 2029; ciò lascia solo un piccolo margine per potenziali ritardi, mentre l'azione cofinanziata dall'UE per questa IFT aveva già subito ritardi di attuazione dopo che era stato fissato il termine ultimo.
- Attualmente, è verosimile che la costruzione delle altre quattro IFT (Rail Baltica, il collegamento Fehmarn Belt, la galleria di base del Brennero e il *Canal Seine Nord Europe*, la principale parte del collegamento Senna-Schelda) venga ultimata prima del 2030, con piccoli margini per assorbire eventuali ulteriori ritardi. La costruzione, su territorio spagnolo della linea ferroviaria ad alta velocità Basque Y (senza il collegamento con la Francia) ricade anch'essa in questa categoria. Nel caso della Rail Baltica, recenti relazioni delle istituzioni superiori di controllo dei paesi baltici hanno già evidenziato rischi di ritardi di attuazione che potrebbero incidere negativamente sull'entrata in funzione delle IFT. La Corte dei conti lettone ha messo in evidenza rischi di ritardi compresi tra uno e quattro anni, dovuti tra l'altro ad un tardivo inizio e a procedure nazionali amministrative collegate all'esproprio di terreni. Analogamente, per la galleria di base del Brennero, la Corte dei conti austriaca ha indicato un potenziale ritardo di ulteriori due anni, il che significa che la galleria non entrerebbe in funzione prima del 2030.

17 Tuttavia, questa valutazione si applica solo all'infrastruttura principale. Anche l'infrastruttura ausiliaria aggiuntiva deve essere completata prima che l'infrastruttura principale possa essere considerata in grado di operare a pieno regime e di realizzare appieno gli effetti di rete previsti. La Corte ha valutato l'attuale stato di pianificazione delle infrastrutture di collegamento, come le linee di accesso che si connettono a reti ferroviarie convenzionali esistenti, i terminal multimodali per assistere il trasporto merci per via navigabile interna e su rotaia, nonché i collegamenti alla rete stradale esistente. Tenendo conto del tempo necessario per completare le infrastrutture di trasporto, la Corte ritiene inverosimile che sei delle otto IFT opereranno a pieno regime entro il termine ultimo del 2030 disposto dal regolamento TEN-T. Ad esempio, per la galleria di base del Brennero, la tratta tedesca delle linee di accesso settentrionali potrebbe essere in grado di funzionare a pieno regime solo tra il 2040 ed il 2050 (la necessità di una nuova infrastruttura è ancora oggetto di discussione). Analogamente, per il collegamento Lione-Torino, la strategia attualmente in vigore in Francia fissa il 2023 come termine ultimo per il completamento della pianificazione delle linee di accesso nazionali, il che significa che i benefici di rete derivanti dall'IFT saranno realizzati appieno solo dopo il 2030.

18 Poiché queste otto IFT rappresentano importanti anelli mancanti, i ritardi nella loro costruzione e operatività mettono a rischio l'efficace funzionamento di cinque dei nove corridoi TEN-T, così come originariamente pianificati. È dunque improbabile che la connettività della rete centrale di trasporto dell'UE raggiunga il pieno regime entro il 2030, e ciò implica che né la rete centrale di trasporto dell'UE né gli attesi effetti di rete verranno realizzati entro detto termine. Per un esempio, cfr. [riquadro 1](#).

Riquadro 1 – Un collegamento mancante che ostacola il corridoio e la rete

I percorsi alternativi per il traffico da/verso la penisola iberica sono attualmente insufficienti per il trasporto merci su rotaia: l'esistente linea convenzionale fino a Bordeaux ha una capacità troppo ridotta e necessità di ammodernamento; il collegamento al resto della rete ferroviaria ad alta velocità spagnola (via Burgos) verosimilmente non verrà completato entro il 2030 (la sezione Burgos-Vitoria è attualmente ancora in fase di studio).

Sebbene l'importanza delle infrastrutture transfrontaliere da Vitoria (Spagna) a Dax (Francia) sia stata ribadita nel corso di due vertici franco-spagnoli (nel novembre 2013 e nel giugno 2014), i lavori di pianificazione nella parte francese (il *Grand Projet du Sud-Ouest*, o GPSO), oggetto di discussione dagli anni '90, non inizieranno prima del 2037, poiché l'attuale governo dà priorità a lavori sulle infrastrutture esistenti rispetto alla costruzione di nuove infrastrutture. La Commissione e il coordinatore europeo hanno profuso sforzi per conseguire un ammodernamento della linea convenzionale esistente. Tuttavia, per quel che concerne il corridoio, anche dopo il completamento dei lavori sulla Basque Y in territorio spagnolo (il termine ultimo ufficiale più recentemente fissato è il 2023), il collegamento ad alta velocità con la Francia, già convenuto, non sarà posto in essere per molti anni a venire.

Anche la linea che attraversa i Pirenei orientali (tra Perpignan e Figueres) ha fatto fronte a problemi di operatività: il promotore del progetto ha dichiarato bancarotta, poiché ci sono voluti 22 mesi per mettere in funzione la linea dopo il completamento dei lavori e dato che vi erano molti treni in meno rispetto a quanto inizialmente atteso. Un consorzio tra il gestore dell'infrastruttura spagnolo e quello francese ha rilevato la gestione di questa linea, facendosi carico dei lavori di manutenzione, per continuare il limitato servizio ferroviario⁹.

Ciò vuol dire che, per almeno altri vent'anni, le merci dirette alla o provenienti dalla penisola iberica continueranno sostanzialmente ad essere trasportate via mare o via terra su gomma (cosa che potrebbe ostacolare la riduzione delle emissioni di carbonio nel settore dei trasporti).

⁹ La Corte ne ha parlato nell'audit sull'alta velocità ferroviaria: cfr. paragrafi 58 e 81 della relazione speciale n. 19/2018 sull'alta velocità ferroviaria ("La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace").

19 Per le IFT ferroviarie incluse nel campione di audit, la Corte ha altresì controllato se, almeno, i requisiti minimi prescritti dal regolamento TEN-T per le linee ferroviarie merci verranno rispettati entro il 2030. Si tratta dei requisiti seguenti: a) completa elettrificazione dei binari di linea; b) almeno 22,5 t di carico per asse, 100 km/h di velocità e la possibilità di far viaggiare treni della lunghezza di 740 m con uno scartamento di 1 435 mm; c) installazione del sistema europeo di gestione del traffico ferroviario (ERTMS). Per Rail Baltica e tre parti di tre altre IFT (la Basque Y in Spagna, il Fehmarn Belt in Danimarca e la galleria di base del Brennero in Austria), è verosimile che le linee ferroviarie soddisfaranno le condizioni stabilite dal regolamento. Sulla base delle informazioni attualmente disponibili, le linee di accesso tedesche per il Fehmarn Belt, le linee di accesso italiane per il collegamento Monaco-Verona e la E59 in Polonia verosimilmente non soddisfaranno appieno dette condizioni entro il 2030. La **tabella 2** illustra i risultati dell'analisi effettuata dagli auditor della Corte sullo stato di avanzamento delle IFT selezionate.

Tabella 2 – Valutazione, da parte della Corte, dello stato di avanzamento delle IFT selezionate

N.	Infrastruttura-faro nel settore dei trasporti	Paese	IFT operativa entro il 2030?	IFT, comprese le infrastrutture di collegamento, funzionante a pieno regime entro il 2030?	Requisiti della TEN-T soddisfatti entro il 2030 dall'IFT e dalle infrastrutture di collegamento?
1	Rail Baltica	EE, LT, LV			
2	Lione-Torino	FR			
		IT			
		AT			
3	Galleria di base del Brennero	DE	Solo linee di accesso		
		IT			
4	Collegamento fisso Fehmarn Belt	DE			
		DK			
5	Basque Y / GPSO	ES			
		FR			
6	Canal Seine Nord Europe	FR			IFT non ferroviaria
7	Autostrada A1	RO			IFT non ferroviaria
8	Linea ferroviaria E59	PL			
Legenda:			Rischio basso		
			Rischio medio		
			Rischio elevato		

Fonte: valutazione della Corte.

La Commissione non ha ancora fatto uso di tutti i suoi limitati strumenti giuridici per reagire

20 Il piano per la rete di trasporti a lungo termine dell'UE è stato introdotto tramite Libri bianchi della Commissione¹⁰ e tramite il regolamento TEN-T. La creazione nei tempi previsti ed il buon funzionamento dei corridoi della rete centrale sono cruciali per il raggiungimento delle finalità strategiche dell'UE, e contribuiscono alle più generali priorità dell'UE di stimolare crescita e occupazione e affrontare i cambiamenti climatici.

21 I Libri bianchi della Commissione non sono vincolanti per gli Stati membri, che hanno le proprie priorità nazionali. Ed il regolamento TEN-T, sebbene vincolante giuridicamente, contiene disposizioni che consentono agli Stati membri di deviare dal piano che prevede che la TEN-T sia realizzata entro il 2030. Le priorità nazionali possono o meno includere investimenti necessari per i corridoi transnazionali dell'UE. Ad esempio, la pianificazione della Francia non è conforme al termine ultimo del 2030 disposto dal regolamento (cfr. [riquadro 1](#)). L'attuale politica tedesca di pianificazione delle infrastrutture non assegna alcuna specifica priorità agli investimenti nei corridoi della rete centrale.

22 Sebbene la maggior parte delle IFT siano importanti anelli mancanti, necessari per completare i corridoi della rete centrale o per risolvere strozzature problematiche, il legislatore non ha assegnato alcun ruolo alla Commissione, né nelle procedure di valutazione dei bisogni, né nel processo decisionale, per quel che concerne i singoli progetti.

23 Inoltre, gli Stati membri dispongono di procedure differenti per realizzare i lavori (ad esempio, norme nazionali per i bandi e per il rilascio di autorizzazioni). La Corte ha inoltre osservato quanto segue: la velocità di attuazione varia da uno Stato membro all'altro; il sostegno o l'opposizione alle IFT varia grandemente; le priorità politiche possono mutare nel tempo; non tutti gli Stati membri coinvolti sostengono in egual misura le IFT transfrontaliere. Ciò incide negativamente sulla realizzazione dei collegamenti cruciali della rete. Ad esempio, il collegamento fisso Fehmarn Belt è una galleria stradale/ferroviaria lunga 18 km, parte di un pianificato "triangolo nordico"

¹⁰ "Lo sviluppo futuro della politica comune dei trasporti [...]", COM(92) 494 definitivo del 2.12.1992; "La politica europea dei trasporti fino al 2010: il momento delle scelte", COM(2001) 370 definitivo del 12.9.2001; "Tabella di marcia verso uno spazio unico europeo dei trasporti – Per una politica dei trasporti competitiva e sostenibile", COM(2011) 144 definitivo del 28 marzo 2011.

unente la penisola scandinava al resto dell'Europa continentale (cfr. [figura 3](#)). La Danimarca e la Germania finanziano, progettano e costruiscono le rispettive linee ferroviarie di accesso, ma la Danimarca è anche responsabile del finanziamento, della progettazione e della costruzione della galleria. Il trattato firmato da Germania e Danimarca limita la responsabilità di spesa della Germania al finanziamento delle linee di accesso sul territorio tedesco. Il collegamento fisso è dunque un progetto danese, e non figura nei documenti di pianificazione delle infrastrutture nazionali della Germania.

Figura 3 – Il “triangolo nordico” di collegamenti fissi: ponte di Øresund, ponte del Grande Belt e galleria del Fehmarn Belt



© Femern A/S.

24 La Commissione dispone di limitati poteri per accelerare il processo ed ha riconosciuto che la fissazione di priorità nazionali non favorisce le costruzioni transfrontaliere¹¹. Anche la Corte ha segnalato questo aspetto nel 2018¹². La politica in materia di infrastrutture di trasporto dell'UE è disciplinata da regolamenti, che sono giuridicamente vincolanti, ma la Commissione non ha poteri giuridici per far rispettare le priorità dell'UE a livello di Stato membro¹³.

25 La Commissione, tuttavia, ha la responsabilità complessiva di assicurarsi che gli Stati membri completino i corridoi della rete centrale entro il 2030, in modo che questi ultimi possano apportare i rispettivi risultati attesi senza ritardi. Per farlo, al di là dei propri strumenti di facilitazione (come il lavoro svolto dai coordinatori europei) e del compito consistente nel controllare i cofinanziamenti dell'UE per garantire la sana gestione finanziaria, la Commissione dispone di limitati strumenti giuridici per far realizzare la rete entro il 2030. Secondo l'articolo 56 del regolamento TEN-T, la Commissione, in caso di significativo ritardo nell'avvio o nel completamento dei lavori attinenti alla rete centrale, può chiedere agli Stati membri interessati di spiegare le ragioni di tale ritardo e deve consultare questi ultimi al fine di risolvere il problema che ha causato il ritardo. Può altresì avviare procedure di infrazione e adottare atti di esecuzione (cfr. paragrafo 75).

26 Le IFT selezionate si prestano molto bene all'applicazione della procedura di cui all'articolo 56 (poiché sono importanti collegamenti transfrontalieri mancanti, necessari per completare la rete entro il 2030), ma la Commissione non ha ancora fatto ricorso a questo intervento formale per indurre gli Stati membri a pianificare e realizzare dette infrastrutture in modo più veloce. A giudizio della Commissione, è prematuro farlo, visto che il termine ultimo del 2030 è ancora lontano. La Corte non condivide questa visione ottimista, dato il tempo occorrente per pianificare, costruire e porre in funzione dette infrastrutture.

¹¹ Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla valutazione intermedia del meccanismo per collegare l'Europa (MCE), SWD(2018) 44 *final*, COM(2018) 66 *final* del 14.2.2018. “[I] bilanci nazionali non attribuiranno mai un’elevata priorità agli investimenti plurinazionali e transfrontalieri per dotare il mercato unico dell’infrastruttura di cui ha bisogno”.

¹² La relazione speciale n. 19/2018 sull’alta velocità ferroviaria (riquadro 3, punto 2) contiene informazioni sulla questione del GPSO.

¹³ Cfr. anche relazione speciale n. 19/2018 della Corte, (“La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace”), paragrafo 26.

Il processo di pianificazione per questi investimenti di molti miliardi di euro necessita di miglioramenti

Le previsioni di traffico rischiano di essere troppo ottimistiche e metà di esse non sono ben coordinate.

27 La qualità delle cifre sul traffico nelle infrastrutture transfrontaliere è limitata e particolarmente suscettibile di previsioni oltremodo ottimistiche. Le previsioni di traffico non sono sempre state basate su valide valutazioni orientate al mercato, né sono state costruite su validi scenari di sviluppo economico. Al contrario, alcune previsioni sono state molto semplicistiche, con tassi di crescita che rimangono costanti nel tempo. Le previsioni non sono sempre state aggiornate, e di solito non sono state riviste per tener conto dei ritardi nel frattempo verificatisi.

28 Gli attuali dati di traffico spesso differiscono notevolmente da quelli previsti in passato. Se le attuali e future iniziative di trasferimento modale volte ad affiancarsi alle operazioni su queste IFT non sortiranno i rispettivi risultati attesi, i futuri dati sul traffico potrebbero essere notevolmente inferiori a dette previsioni di traffico, le quali potrebbero dunque rivelarsi oltremodo ottimistiche. Il riquadro 2 fornisce alcuni esempi al riguardo.

Riquadro 2 – Notevoli differenze tra i livelli di traffico effettivi e quelli previsti

- 1) Sul collegamento ferroviario Lione-Torino, gli ultimi dati (2017) dell'Osservatorio permanente sui traffici stradali, ferroviari e combinati nella regione alpina indicano che meno di 3 milioni di tonnellate di merci vengono trasportate ogni anno sulla linea convenzionale esistente. Ciononostante, la più recente previsione di traffico per il 2035 è di 24 milioni di tonnellate, ossia otto volte l'attuale flusso di traffico. Questa notevole differenza può essere spiegata dall'inadeguatezza della linea convenzionale esistente e dal fatto che il traffico può utilizzare altri passi alpini. Una volta ultimato il collegamento, parte dell'attuale traffico complessivo di 44 milioni di tonnellate (insieme di traffico stradale e ferroviario) tra Francia ed Italia potrebbe potenzialmente essere spostato sul nuovo collegamento. Tuttavia, affinché tale spostamento si verifichi, dovranno essere soddisfatte condizioni complementari: eliminazione delle strozzature, costruzione di collegamenti mancanti a livello di corridoio, promozione delle condizioni del traffico multimodale per garantire traffico ferroviario interoperabile e senza soluzione di continuità.
- 2) Il collegamento per via navigabile interna Senna-Schelda è stato approvato basandosi sull'ipotesi che nel 2060 i livelli di traffico sul *Canal Seine Nord Europe* sarebbero stati quattro volte più elevati rispetto alla situazione di riferimento del 2030 senza il *Canal*. Per conseguire ciò, è necessario un notevole aumento dei volumi di traffico sull'asse che attraversa la Francia e l'Europa. Tuttavia, le statistiche dell'ultimo decennio non suggeriscono che ciò si verificherà¹⁴. In aggiunta, è necessario che si realizzino due condizioni specifiche, nessuna delle quali appare particolarmente realistica alla luce delle tendenze del settore nel corso del tempo:
 - una quadruplicazione (da 2,3 a 8,1 milioni di tonnellate l'anno) dei tradizionali flussi di materiali di costruzione trasportati per vie navigabili interne utilizzando il *Canal Seine Nord Europe* nei 30 anni successivi alla messa in esercizio di quest'ultimo. Affinché si realizzi tale ingente trasferimento modale, devono essere poste in essere varie condizioni collegate (ad esempio, il pedaggio);

¹⁴ Pastori E., Brambilla M., Maffii S., Vergnani R., Gualandi E., Skinner I., Ricerca per la commissione TRAN – *Modal shift in European transport: a way forward*, Parlamento europeo, Dipartimento tematico Politica strutturale e di coesione, Bruxelles, 2018.

- un massiccio spostamento del traffico stradale su container verso le vie navigabili interne, risultante nello spostamento sulla via navigabile del 36 % delle merci dell'intero asse di traffico. Ciò necessiterebbe che l'attuale percentuale di merci trasportate per via navigabile su quell'asse venisse moltiplicata per 38, ossia che la percentuale dei volumi di traffico di container fosse pari al triplo del traffico attuale per l'intero fiume Reno.

29 Affinché le previsioni di traffico si materializzino, le sole misure infrastrutturali non sono sufficienti. Per far sì che si materializzino i pieni benefici di una rete, sono inoltre necessarie condizioni complementari che modifichino il comportamento degli utenti. Le iniziative di trasferimento modale sono attualmente ostacolate dalla mancanza di interoperabilità e dall'assenza di appropriate e coordinate politiche non vincolanti, quali pedaggi stradali, normativa ambientale o "finanziamento incrociato"¹⁵. La Commissione ha perciò proposto di modificare ancora una volta la direttiva "Eurovignette", ma detta proposta non è stata ancora accolta. Ad esempio, sul collegamento Monaco-Verona, solo l'Austria utilizza il finanziamento incrociato da trasporto su strada a trasporto su ferrovia. Nonostante gli sforzi profusi dal coordinatore europeo per compiere ulteriori progressi in questo campo, l'Italia e la Germania non utilizzano ancora il finanziamento incrociato, nonostante si fossero impegnate ad iniziare a farlo già nel lontano 2009¹⁶.

30 Oltre al rischio di risultare oltremodo ottimistiche, le previsioni di traffico sono, nella metà dei casi analizzati, anche scarsamente coordinate, persino nei casi in cui l'infrastruttura ha natura transfrontaliera. Per quattro delle otto IFT selezionate¹⁷, le previsioni di traffico non sono state oggetto di coordinamento tra tutte le entità oltreconfine. Inoltre, le previsioni differivano moltissimo, poiché erano state effettuate in anni diversi e consideravano periodi, tassi di crescita e limiti di capacità differenti. Il *riquadro 3* fornisce un esempio.

¹⁵ Il finanziamento incrociato è un meccanismo volto a incentivare modi di trasporto maggiormente rispettosi dell'ambiente sovvenzionandoli tramite entrate riscosse applicando imposte sulle emissioni di carbonio o tasse legate alla congestione su altri modi di trasporto meno eco-compatibili.

¹⁶ Memorandum d'intesa del 2009, firmato anche dalla Baviera, dal Tirolo, dalla Provincia autonoma di Bolzano, da Trento, da Verona e dalle imprese ferroviarie (RFI, ÖBB, DB).

¹⁷ Galleria di base del Brennero, Basque Y, autostrada A1 e linea E59 in Polonia.

Riquadro 3 – Previsioni di traffico per la galleria di base del Brennero

Sulla tratta Monaco-Verona, comprendente la galleria di base del Brennero, i partner del progetto (Austria, Germania ed Italia, nonché le rispettive regioni e l'UE) non sono ancora riusciti a completare uno studio armonizzato sul traffico che utilizzi dati e metodi coerenti. Dal 1994, i tre Stati membri hanno applicato vari approcci, tecniche e metodi di calcolo per elaborare previsioni sul traffico merci e passeggeri stradale e ferroviario. Attualmente stanno tentando di definire previsioni armonizzate del traffico merci e passeggeri, da ultimare nel 2020. Studi distinti sul traffico sono stati redatti anche dalle regioni (come il Tirolo).

Inoltre, gli Stati membri hanno ciascuno messo in dubbio i metodi dell'altro. L'Austria ha sollevato perplessità sul metodo di previsione del traffico usato dalla Germania per una tratta, mentre la Germania non riconosce i dati austriaci che si riferiscono ad una tratta sul proprio territorio. Uno "studio di scenario", intrapreso dalla Germania e presentato ad inizio 2019, ha concluso che nel lungo termine sarebbe stata certamente necessaria una linea ferroviaria ad alta velocità a quattro binari. Per giunta, la Germania ha di recente avviato uno studio sul traffico per valutare un'alternativa con solamente una linea convenzionale (160 km/h) a doppio binario ammodernata. Le conclusioni di detto studio sono state che questa opzione non sarebbe stata percorribile. Tali attività non sono state però coordinate con gli altri Stati membri, che stanno costruendo una galleria per una linea ferroviaria ad alta velocità (250 km/h).

Oltre a queste differenze nazionali e regionali, e benché il cofinanziamento UE sia già stato fornito dal 1986, la Commissione non ha prodotto un'analisi dei flussi di traffico potenziali, né raccolto dati specifici per sostenere tale valutazione.

Debolezze nel processo di analisi costi-benefici incidono sulla qualità del processo decisionale

31 Le analisi costi-benefici sono strumenti utilizzati per migliorare la qualità del processo decisionale. Tuttavia, la loro efficacia dipende tantissimo dalla validità della metodologia utilizzata e dai valori assegnati ad alcuni parametri. Ciò può determinare notevoli differenze nelle conclusioni concernenti i meriti di una infrastruttura proposta. Il [riquadro 4](#) fornisce esempi di tali constatazioni con riferimento alle analisi costi-benefici.

Riquadro 4 – Esempi di constatazioni riguardanti le analisi costi-benefici

- 1) Le attuali stime per le linee di accesso del Fehmarn Belt non tengono conto dei costi dell'ammodernamento del ponte di Fehmarnsund, né delle misure regionali aggiuntive di protezione dal rumore che vanno al di là degli obblighi normativi. Tali nuovi benefici e costi, dei quali non si è tenuto conto nel processo decisionale iniziale, potrebbero far scendere il rapporto tra benefici e costi a meno di 1 (in questo caso, i costi per la società superano i vantaggi). Ciò significherebbe che l'IFT non potrebbe legalmente continuare a ricevere finanziamenti pubblici in Germania (a meno che il Parlamento tedesco decida di accordare una specifica esenzione).
- 2) Per il collegamento Lione-Torino, dopo sette precedenti analisi costi-benefici congiunte con esiti positivi (ad esempio, nel 2010 compresi tra 12 e 15 miliardi di euro), il ministero delle Infrastrutture italiano ha proceduto a valutarne nuovamente i meriti nel 2018. Tale nuova valutazione non è mai stata convalidata dalla Francia e la Commissione non è stata consultata. Le conclusioni di detta nuova valutazione sono state che, sulla base di una nuova analisi socio-economica, il valore attuale netto dell'investimento si colloca in un intervallo compreso tra i -6,1 miliardi di euro e i -6,9 miliardi di euro; in altre parole, ancora una volta, i costi per la società sarebbero molto più alti dei benefici derivanti dalla costruzione. Da allora, sono state redatte numerose contro-analisi. Queste ultime hanno evidenziato debolezze nella metodologia utilizzata per l'analisi precedente, e nella maggior parte dei casi sono giunte a cifre differenti.
- 3) Per Rail Baltica sono state redatte tre distinte analisi costi-benefici. Ciascuna di esse conteneva una nuova previsione di traffico basata su una diversa metodologia, non sempre trasparente. Queste modifiche rendono complicato raffrontare gli studi e hanno condotto coloro che si oppongono al progetto a criticare il livello stimato di benefici per la società. Ciò potrebbe dare ai portatori d'interesse esterni l'impressione che le previsioni alla base della valutazione delle effettive necessità di una IFT siano inattendibili.

- 4) Sebbene la galleria di base del Brennero, dal costo totale di 9,30 miliardi di euro, abbia ricevuto sinora circa 1,58 miliardi di euro di cofinanziamenti UE, né l'UE né Austria, Italia e Germania hanno mai effettuato una analisi costi-benefici strategica generale per l'intera tratta Monaco-Verona, lunga 445 km, nel contesto dell'insieme del corridoio Scandinavo-Mediterraneo. Pertanto, fino ad ora non vi è stata alcuna analisi approfondita dei costi e dei benefici della galleria, comprese le relative linee di accesso. Nel 2007, un'analisi per la galleria di base del Brennero ha calcolato un rapporto tra benefici e costi pari a 1,9; la Corte ha osservato che, nel tempo, i costi ed i ritardi erano aumentati e i livelli di traffico previsti erano diminuiti, incidendo negativamente su detto rapporto. Nel 2019, è stata effettuata una nuova analisi costi-benefici, con un'estensione più ampia. Sebbene i risultati di detta analisi siano positivi, essa non è basata su uno studio del traffico armonizzato tra gli Stati membri e non include le linee di accesso settentrionali in territorio tedesco.

32 Spetta agli Stati membri condurre analisi costi-benefici in linea con le migliori pratiche internazionali, tra cui la metodologia raccomandata nella guida della Commissione in materia. Con l'aiuto di un esperto esterno della *Vrije Universiteit Brussel* (VUB), gli auditor della Corte hanno analizzato la qualità delle varie analisi costi-benefici condotte per le otto IFT facenti parte del campione di audit, stabilendo che, per tutte le IFT, dette analisi non erano state usate in modo appropriato come strumento per la definizione della strategia da seguire. Ciò per le ragioni seguenti:

- a) oltre alle più dettagliate analisi relative a specifiche tratte, al livello più ampio dell'intera IFT non è mai stata effettuata alcuna analisi costi-benefici complessiva di alto livello che riguardasse tutti i progetti proposti, compresi gli investimenti in infrastrutture complementari, e che vedesse la partecipazione di quanti più portatori d'interesse nazionali e regionali possibile; al contrario, la maggior parte delle analisi costi-benefici sono state effettuate solo per piccole parti delle IFT;
- b) le analisi costi-benefici non hanno incluso un'analisi completa della distribuzione dei costi e dei benefici tra le regioni ed i paesi coinvolti;
- c) gli insegnamenti tratti da valutazioni ex post di precedenti progetti non sono stati integrati nelle analisi, né vi è stato alcun raffronto con parametri di riferimento (*benchmarking*) esterni per valutarne la qualità.

33 La Commissione e l'INEA tengono conto dei costi e dei benefici di un intervento quando il cofinanziamento UE è richiesto tramite gestione diretta. In regime di gestione concorrente, solo i grandi progetti dal costo totale ammissibile superiore ai 75 milioni di euro e i progetti del Fondo di coesione sono valutati dalla Commissione.

34 Nelle proprie proposte per i nuovi regolamenti per il periodo 2021-2027, la Commissione non ha incluso l'obbligo attualmente vigente per i promotori dei progetti di presentare analisi costi-benefici, neanche per le IFT da molti miliardi di euro. La Commissione intende mantenere in futuro le analisi costi-benefici come possibile requisito per ricevere cofinanziamenti UE. Ove applicabile, detto requisito figurerà nelle condizioni di finanziamento specifiche di un dato progetto. Nel documento di riflessione pubblicato nel giugno 2019¹⁸, la Corte ha giudicato che ciò presenta un rischio per la sana gestione finanziaria.

35 In precedenti relazioni¹⁹, la Corte aveva già rilevato debolezze nelle procedure di valutazione dei bisogni reali in termini di infrastrutture di trasporto cofinanziate dall'UE. Sebbene la Commissione abbia finanziato uno studio sul traffico nel mercato multimodale riguardante l'intero corridoio, non ha reso obbligatorie previsioni comuni sul traffico al livello complessivo dell'IFT. Per di più, la Commissione non raccoglie dati sul traffico su base continuativa. Solo per una delle otto IFT selezionate (il collegamento Lione-Torino) la Commissione ha effettuato una propria analisi approfondita delle ipotesi del promotore del progetto, in maniera indipendente dalle valutazioni condotte dagli Stati membri. Ciò accresce il rischio che la spesa sia inefficace.

36 Inoltre, per una tratta del collegamento Fehmarn Belt, una decisione politica presa a livello nazionale è stata corroborata solo successivamente da un'analisi costi-benefici. La decisione concerneva la costruzione, in territorio tedesco, di una linea di accesso ferroviaria ad alta velocità collegante Copenhagen e Amburgo. La decisione politica di costruire detta linea è stata presa nel 2016, ma è stata corroborata solo successivamente, nel 2017, da un'analisi costi-benefici.

¹⁸ Corte dei conti europea, documento di riflessione "Assicurare la performance nel settore della coesione", giugno 2019, paragrafi 70 e 120 e Allegato I, punti 8 e 14.

¹⁹ Ad esempio: i) relazione speciale n. 19/2018 ("La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace"), paragrafi 37 e seguenti; ii) relazione speciale n. 23/2016 ("Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili"), paragrafi 43 e seguenti; iii) relazione speciale n. 21/2014 ("Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse"), paragrafi 22 e seguenti.

37 Per quattro delle IFT incluse nel campione di audit (il collegamento Lione-Torino, il collegamento Senna-Schelda, l'autostrada A1 in Romania e il collegamento Fehmarn Belt), gli auditor della Corte, per la valutazione dell'impatto e dei costi associati ai requisiti ambientali, si sono avvalsi del contributo di esperti indipendenti²⁰. Detti esperti hanno concluso che i diversi requisiti ambientali UE, nazionali, ed a volte regionali, complicano e ritardano la pianificazione e l'attuazione delle IFT; i fattori maggiormente limitanti rimangono però quelli riguardanti la dotazione finanziaria.

È stato anche osservato un esempio di buona pratica nell'attuazione di progetti transfrontalieri: permettere alle entità di un paese di effettuare lavori nel territorio di un altro paese a sostegno del conseguimento di un obiettivo strategico comune. Si tratta di una pratica positiva che potrebbe essere usata come modello su scala UE. La Corte ne ha trovato un esempio nei lavori concernenti il "Lys Mitoyenne", un progetto che fa parte del collegamento Senna-Schelda. In questo caso, i partner possono lavorare e gestire progetti ciascuno sul territorio degli altri. L'accordo formale che lo permette è stato approvato dalla Conferenza intergovernativa nel 2017 ed è attualmente in fase di ratifica formale, attesa entro la fine del 2020.

38 In aggiunta, i vantaggi ambientali apportati dalle IFT in termini di emissioni di CO₂ devono tener conto degli effetti negativi della costruzione, e degli effetti positivi a lungo termine dell'operatività, una volta ultimata l'infrastruttura. In realtà, la costruzione di nuove grandi infrastrutture di trasporto è una fonte rilevante di emissioni di CO₂, mentre i vantaggi ambientali dipendono dal volume di traffico effettivamente trasferito da altri modi di trasporto più inquinanti. Visto che il trasferimento modale è stato molto limitato in Europa negli ultimi 20 anni, vi è un forte rischio che gli effetti positivi multimodali di molte IFT siano sovrastimati. Ad esempio, nel 2012 il gestore dell'infrastruttura francese ha stimato che la costruzione del collegamento transfrontaliero Lione-Torino, insieme alle relative linee di accesso, avrebbe generato 10 milioni di tonnellate di emissioni di CO₂. Secondo le sue stime, l'IFT non produrrà un beneficio netto in termini di emissioni di CO₂ prima di 25 anni dopo l'inizio dei lavori. Invece, sulla base delle medesime previsioni di traffico, gli esperti consultati dalla Corte hanno concluso che le emissioni di CO₂ verranno compensate solo 25 anni dopo l'entrata in servizio dell'infrastruttura. Per di più, quella previsione dipende dai livelli di traffico: se i livelli di traffico raggiungono solo la metà del livello previsto, occorreranno 50 anni dall'entrata in servizio dell'infrastruttura prima che le emissioni di CO₂ prodotte dalla sua costruzione siano compensate.

²⁰ Università di Lione, insieme a ricercatori di Anversa, Milano, Bucarest e Berlino.

Per alcune IFT, il coinvolgimento dei portatori d'interesse ha contribuito ad assicurare l'accettazione

39 Il coinvolgimento dei portatori d'interesse è vantaggioso per tutti coloro che prendono parte al processo decisionale. Se viene attuato sufficientemente in anticipo, in piena trasparenza e utilizzando metodi di comunicazione efficaci, i promotori dei progetti sono in grado di ottimizzare la progettazione, mentre i portatori d'interesse sono incentivati a sostenere l'IFT.

40 Il fallimento delle procedure di coinvolgimento dei portatori d'interesse sfocia, in genere, in contenziosi dinanzi ai tribunali nazionali, con conseguente slittamento dell'inizio dei lavori. Ad esempio, per la tratta transfrontaliera Lione-Torino, più di 30 cause diverse sono state intentate contro l'IFT da associazioni o privati cittadini che si opponevano ad essa per ragioni ambientali o di procedura.

41 Il processo di coinvolgimento dei portatori d'interesse è di responsabilità dei promotori del progetto e degli Stati membri. La Commissione non è coinvolta direttamente, nonostante spetti ad essa la supervisione della costruzione nei tempi previsti dei nove corridoi della TEN-T. Sul campo, la Commissione non è abbastanza visibile. Per molte delle entità interpellate dagli auditor della Corte, la presenza della Commissione in importanti riunioni con i portatori d'interesse sarebbe stata utile per promuovere il valore aggiunto europeo delle rispettive IFT. Detta presenza avrebbe avuto come risultato una più alta accettazione delle infrastrutture proposte.

Ciò detto, la Corte ha osservato un positivo esempio di coinvolgimento dell'UE per la Rail Baltica: la Commissione e il coordinatore europeo hanno partecipato ad eventi pubblici relativi al progetto (come il Rail Baltica Global Forum), confrontandosi con portatori d'interesse locali e internazionali, restando attivi nei media ed essendo presenti alle riunioni della commissione di controllo ferroviaria della Rail Baltica.

42 Tra le IFT selezionate ai fini dell'audit, la Corte ha individuato una serie di esempi di buone pratiche, in base alle quali i portatori d'interesse erano stati bene informati ed era stato loro consentito di fornire un contributo, arricchendo ulteriormente il processo. Tra questi buoni esempi figurano il collegamento Senna-Schelda, il collegamento fisso Fehmarn Belt e la parte italiana della galleria di base del Brennero. Analogamente, la procedura per i grandi investimenti (*démarche grand chantier*) seguita in Francia per il collegamento Lione-Torino e per il *Canal Seine Nord Europe*, parte del collegamento Senna-Schelda, comprendeva una serie di iniziative volte ad accrescere l'accettazione di ingenti lavori infrastrutturali da parte dei portatori d'interesse.

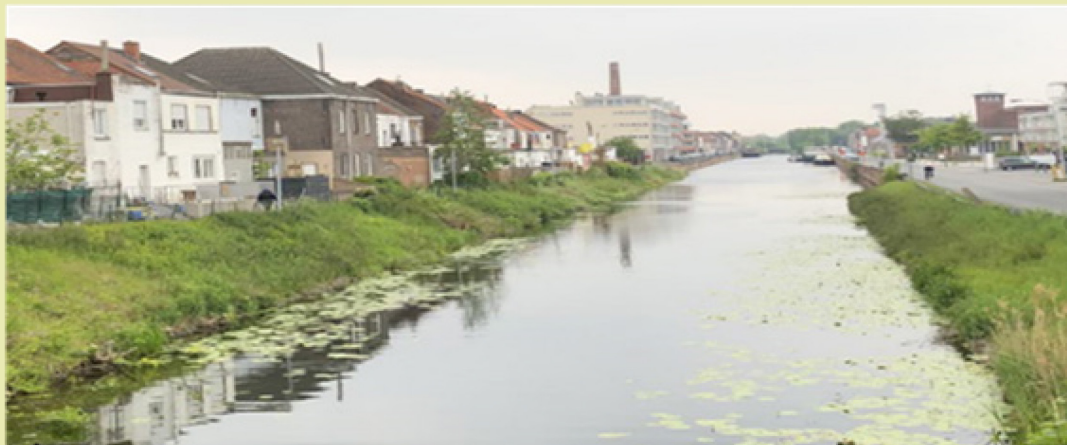
43 La Corte ha altresì osservato casi in cui la procedura avrebbe potuto esser migliore: per la Basque Y, per l'autostrada A1 in Romania e per il collegamento ferroviario E59 in Polonia, la procedura non ha consentito fino in fondo che fossero ascoltate e rispettate le opinioni di tutti i portatori d'interesse. Il riquadro 5 illustra un esempio positivo ed uno negativo.

Riquadro 5 – Approcci diversi seguiti per coinvolgere i portatori d'interesse

- 1) Per alcune parti del collegamento Senna-Schelda, le autorità fiamminghe utilizzano la “procedura per progetti complessi”, la quale permette di coinvolgere i portatori d'interessi in ogni aspetto di una IFT, dall'idea iniziale all'attuazione dei lavori (ad esempio, alternative, piani, permessi di costruzione, consultazione del mercato). È stato questo il caso, ad esempio, del canale Bossuyt-Kortrijk, un collegamento essenziale tra i fiumi Schelda e Lys nelle Fiandre che deve essere ampliato e reso più profondo (cfr. [figura 4](#)). Il promotore del progetto ha proposto ai portatori d'interesse due alternative di progettazione; una terza alternativa, suggerita dai portatori d'interesse nel corso delle discussioni, è stata inclusa nella proposta di decisione. Quest'ultima comprende preoccupazioni ambientali, obblighi relativi al patrimonio culturale, esigenze imprenditoriali e requisiti di sostenibilità per la popolazione locale e tiene conto delle configurazioni stradali esistenti.

La Corte ritiene che detta procedura rappresenti un esempio di buona pratica, poiché è trasparente ed aperta a tutti i portatori d'interesse, in particolare ai residenti e alle imprese locali. Il calendario decisionale prevede un massimo di quattro anni di analisi tra le primissime idee e l'effettiva decisione. Per assicurare il rispetto di tale calendario, detta procedura non consente di contestare nuovamente fasi precedenti una volta che sia stata presa una decisione in merito ad esse.

Figura 4 – Il collegamento mancante tra i fiumi Schelda e Lys (tratto del canale Bossuyt-Kortrijk) che necessita di ampliamento e di maggiore profondità



Fonte: Corte dei conti europea.

- 2) Altre procedure analizzate dagli auditor della Corte limitavano le possibilità per i portatori d'interesse di fornire contributi. Ad esempio, le previsioni di traffico e i dati di sostenibilità della Basque Y erano stati contestati dal 2004, in più di un'occasione, da accademici dei Paesi baschi. Nonostante i documenti fossero pubblicamente disponibili, i governi centrale e regionale non hanno risposto alle argomentazioni degli accademici e non ne hanno tenuto conto.

44 Nonostante procedure simili per il coinvolgimento dei portatori d'interesse, potrebbero esservi esiti molto differenti dai due lati di una frontiera. Ad esempio, per il collegamento Fehmarn Belt le ONG danesi sono state soddisfatte, già nella parte iniziale della procedura, di come vengono affrontate le questioni ambientali. Dal lato tedesco, invece, gli oppositori del progetto continuano ad esplorare tutti i mezzi legali per ritardare i lavori, principalmente per ragioni ambientali. Tali ritardi di solito generano costi supplementari. Ad esempio, il contratto firmato dal promotore del progetto danese vincola i contraenti tramite “oneri di stand-by”²¹, che fungono da incentivo per far sì che il contraente rispetti le originarie condizioni d'appalto. Più tempo occorre per una decisione, più alti saranno detti oneri. Gli oneri di stand-by hanno già raggiunto un importo notevole, dell'ordine di milioni di euro; il promotore ha già affermato che intende chiedere il rimborso di detti costi a valere sul cofinanziamento dell'UE.

²¹ Si tratta di oneri da pagare ad un contraente come costo per mantenere le offerte dal prezzo economicamente vantaggioso sulle quali sono basati i contratti per le principali opere civili. Detti oneri si applicano fino all'inizio effettivo dei lavori.

Scarsa efficienza nell'attuazione delle IFT

L'attuazione delle IFT comporta una duplicazione degli sforzi ed è inefficiente; manca inoltre una visione d'insieme

45 Per la pianificazione e la costruzione delle IFT potrebbero essere necessari diversi decenni. L'*allegato II* illustra le date di pianificazione e il calendario di attuazione delle otto IFT selezionate.

- Il tempo di costruzione medio della parte principale delle infrastrutture delle otto IFT è stato inizialmente stimato in 12 anni.
- Per tutte le IFT selezionate, il periodo di costruzione effettivo varia da 8 a 21 anni; il tempo di costruzione medio viene attualmente stimato in 15 anni.

46 Poiché l'UE opera sulla base di periodi di programmazione settennali, destina cofinanziamenti alle IFT per molteplici parti più piccole, ognuna delle quali è una componente specifica e limitata dell'IFT complessiva. Tali "azioni" includono, ad esempio, studi di fattibilità, studi tecnici oppure lavori di costruzione su un segmento di una IFT. Ciascuna di queste azioni può poi ricevere finanziamenti singolarmente. Questa segmentazione dei grandi progetti mira, fra l'altro, a massimizzare l'assorbimento dei cofinanziamenti UE. La fissazione di specifiche priorità di finanziamento per questi progetti di grandi dimensioni su un periodo di tempo più lungo avrebbe il vantaggio di accelerare l'uso degli stanziamenti e di evitare la concorrenza artificiale con altri progetti che non fanno parte di una IFT, rispettando al contempo il limite concernente i fondi UE disponibili in ciascun periodo di programmazione settennale.

47 Finanziare le IFT come azioni consecutive funziona bene fintanto che la loro attuazione rimane efficiente. Tuttavia, la pratica attualmente seguita comporta una moltiplicazione degli sforzi: poiché ciascuna piccola parte dell'IFT può essere oggetto di una distinta domanda di cofinanziamento UE, il lavoro necessario per selezionare e monitorare dette domande risulta duplicato. Ciò comporta inefficienze (perdita di economie di scala e costi più alti), in quanto un maggiore numero di azioni richiede di stilare e verificare più relazioni di monitoraggio e di pagamento. La Commissione recentemente è andata nella direzione di una visione maggiormente integrata della gestione dei progetti (ad esempio, una singola convenzione di sovvenzione per tutte le azioni legate all'IFT Senna-Schelda nel periodo di programmazione 2014-2020).

48 All'interno della Commissione non vi è alcun centro specializzato nell'occuparsi specificamente di investimenti dell'entità di una IFT al fine di ottenere una panoramica della loro esecuzione. Per la gestione concorrente, vi è una specifica unità che si occupa di grandi progetti, coadiuvata da personale con esperienza nel settore. Ma la soglia oltre la quale un progetto è considerato "grande" è di 75 milioni di euro, mentre le IFT, che hanno un valore complessivo di almeno 1 miliardo di euro, sono di tutt'altro ordine di grandezza. Questa mancanza di un apposito servizio in seno alla Commissione implica che le autorità di gestione, che possono fornire fino all'85 % dei cofinanziamenti UE per la costruzione delle IFT, non dispongono di specifico sostegno da parte di esperti per attuare in modo appropriato questo tipo di infrastrutture.

All'interno della Commissione, inoltre, non esiste alcun servizio che coordini le azioni delle varie direzioni generali ed agenzie coinvolte nel sostegno all'attuazione di infrastrutture su una così grande scala. Se esistesse, un centro di questo tipo potrebbe guidare ed indirizzare i promotori dei progetti in maniera continuata durante il ciclo di vita di una IFT, al fine di accrescere l'efficienza e l'efficacia del cofinanziamento dell'UE. Tale centro potrebbe, ad esempio, fornire consulenza su questioni quali il numero di stazioni (per passeggeri), il numero e l'ubicazione dei terminal, i requisiti di interoperabilità, i fattori di carico (per le merci) e le norme di pedaggio. Potrebbe inoltre aiutare a valutare le possibilità di ricorrere a finanziamenti misti tramite gli strumenti dell'MCE, della politica di coesione e della BEI.

Quando si costruiscono le IFT, vi sono incrementi di costo e spesso troppa burocrazia a livello nazionale

49 Nel corso del tempo, spesso intervengono modifiche alla progettazione e alla portata delle IFT. Dette modifiche comportano incrementi dei costi che, nel più lungo periodo, potrebbero incidere negativamente sul bilancio dell'UE. Dato che il sostegno dell'UE viene fornito per azioni che sono attuate in periodi settennali, le modifiche concernenti la progettazione e la portata delle IFT che vanno oltre il periodo settennale comportano necessariamente un aumento del cofinanziamento UE totale.

50 Sebbene la portata di alcune IFT sia stata, effettivamente, considerevolmente modificata nel tempo²², gli auditor della Corte hanno raffrontato le più recenti stime dei costi con i costi inizialmente previsti delle otto IFT selezionate, in quanto queste stime iniziali dei costi sono state importanti ai fini della decisione di proseguire la costruzione. In aggiunta, si voleva evidenziare in che modo le IFT sono mutate, in termini di stime dei costi e di ritardi di attuazione, fino alla loro effettiva realizzazione. A tal fine, gli auditor della Corte hanno utilizzato un indice dei prezzi deflazionato a livello di paese per poter effettuare confronti significativi a prezzi costanti e tener conto dei diversi tassi d'inflazione nazionali. I costi di tutte le otto IFT selezionate erano aumentati rispetto alle stime iniziali: al momento dell'audit, sono stati confermati aumenti per 17,3 miliardi di euro. Si tratta di un aumento del 47 % rispetto alle stime iniziali, ossia, in media, di 2,2 miliardi di euro per ogni IFT. Ad esempio, il maggior incremento registrato nel campione di audit della Corte è stato quello verificatosi per il *Canal Seine Nord Europe* (nel collegamento Senna-Schelda): i costi attesi sono aumentati di 3,3 miliardi di euro, ossia del 199 % (cfr. [tabella 3](#)). Alcuni di tali aumenti si sono verificati nel corso di un breve periodo. Ad esempio, stando alle proiezioni, il costo della Rail Baltica aumenterebbe del 51 % rispetto alle stime effettuate otto anni fa, in larga misura a causa delle modifiche della portata dell'IFT (cfr. [allegato III](#)).

²² Ad esempio, in una prima fase il collegamento Lione-Torino è stato concepito come un'unica galleria; successivamente, si è deciso di costruire due gallerie. Analogamente, per il collegamento Senna-Schelda si trattava di costruire un canale per collegare due fiumi; successivamente, si è sviluppato in una rete molto più vasta di vie navigabili interne.

Tabella 3 – Incremento dei costi per IFT (valori 2019)

Infrastruttura-faro nel settore dei trasporti	Stima originaria (milioni di euro)	Stima più recente (milioni di euro)	Incremento (milioni di euro)	Incremento percentuale
Rail Baltica	4 648	7 000*	2 352	51 %
Lione-Torino	5 203	9 630	4 427	85 %
Galleria di base del Brennero	5 972	8 492	2 520	42 %
Collegamento fisso Fehmarn Belt	5 016	7 711	2 695	54 %
Basque Y e suo collegamento alla Francia	4 675	6 500	1 825	39 %
Collegamento Senna-Schelda**	1 662	4 969	3 307	199 %
Autostrada A1	7 244	7 324	80	1 %
Linea ferroviaria E59	2 113	2 160	48	2 %
TOTALE			17 253	47 %

* I costi includono gli accantonamenti per rischi di futuri aumenti di costo, così come individuati dagli auditor. I costi ufficialmente dichiarati ammonterebbero, sinora, a 5,8 miliardi di euro.

** Le cifre si riferiscono unicamente alla principale componente del collegamento Senna-Schelda (il *Canal Seine Nord Europe*).

Fonte: Corte dei conti europea.

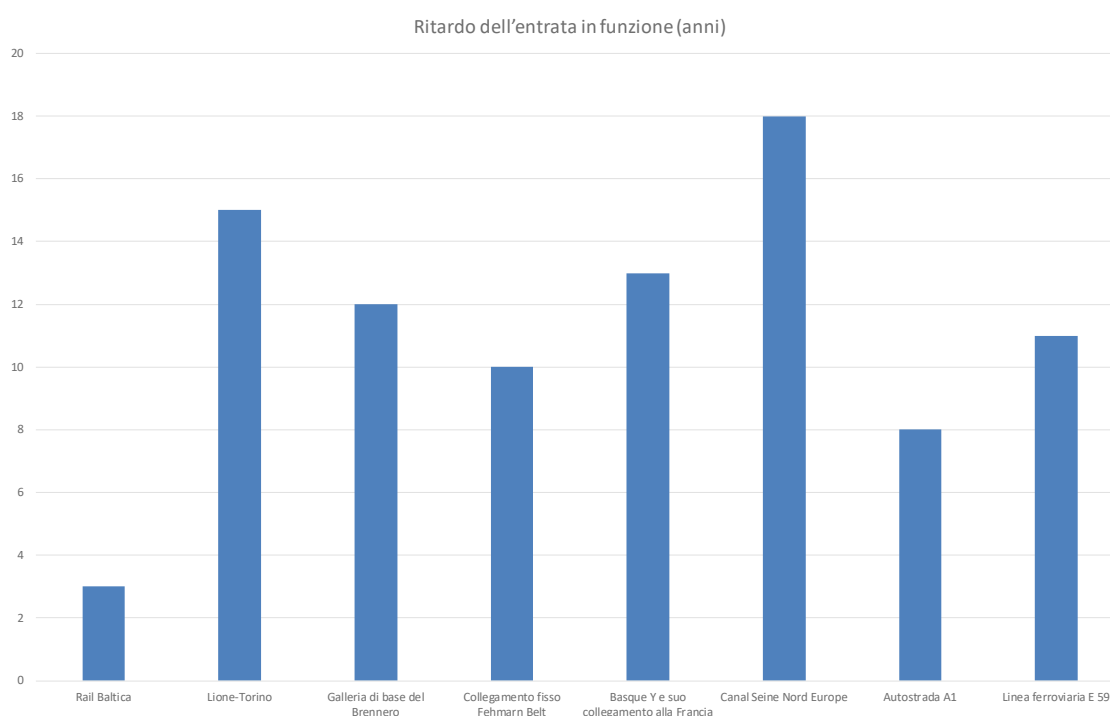
51 La Corte ha altresì osservato casi in cui l'eccessiva burocrazia ostacolava l'efficiente attuazione. Ad esempio, in Romania l'autostrada A1, lunga 582 km, viene pianificata e realizzata sotto forma di un gran numero di piccoli progetti. Per ciascuna di queste parti è necessario ottenere autorizzazioni. Gli auditor della Corte hanno calcolato che è necessario un permesso di costruzione per ogni 7 km ed un'autorizzazione ambientale ogni 26 km.

52 La Corte ha osservato un esempio di buona pratica in Italia, dove un comitato interministeriale (il CIPE, Comitato interministeriale per la programmazione economica) funge da sportello unico per i promotori dei progetti. Allo stesso tempo, il CIPE si impegna a lungo termine a sostenere la costruzione dell'infrastruttura, nel caso in cui il finanziamento debba essere suddiviso in molteplici decisioni.

Ritardi lunghissimi mettono a rischio l'efficienza del cofinanziamento dell'UE

53 Per ciascuna IFT, gli auditor della Corte hanno inoltre confrontato la data attuale prevista per il completamento con quella originaria; senza eccezione, sono stati osservati significativi ritardi. Per le IFT autostrada A1 e linea ferroviaria E59, la Corte ha calcolato il ritardo cumulato di entrata in servizio sulle tratte per le quali esistono stime attendibili del tempo di attuazione²³. Il ritardo medio concernente il principale elemento costruttivo di ogni IFT è di 11 anni. Il *Canal Seine Nord Europe* (in ritardo già di 18 anni), parte dell'IFT Senna-Schelda, il collegamento Lione-Torino (15 anni di ritardo), la Basque Y (13 anni di ritardo) e la galleria di base del Brennero (12 anni di ritardo) sono risultati i casi peggiori (cfr. [figura 5](#)).

Figura 5 – Ritardi nel completamento delle IFT incluse nel campione della Corte



Fonte: Corte dei conti europea.

²³ Ad esempio, nel caso dell'IFT linea ferroviaria E59, per la tratta Swinoujście-Stettino non esiste ancora uno specifico calendario di attuazione.

54 Se si tiene conto anche delle date di completamento delle infrastrutture di collegamento necessarie affinché le IFT ferroviarie possano funzionare a pieno regime, questi ritardi sono molto più lunghi.

- Dato che il collegamento ad alta velocità, dal lato francese della frontiera, che connette Bordeaux alla Basque Y non sarà nemmeno pianificato prima del 2037, la messa in esercizio della Basque Y a pieno regime verrà ritardata di almeno 29 anni.
- Le linee di accesso tedesche che portano alla galleria di base del Brennero sul collegamento Monaco-Verona potrebbero essere ritardate fino ad una data compresa tra il 2040 e il 2050; ciò impedirebbe che questa IFT espliciti pienamente i suoi benefici per altri 20 anni. Per di più, l'autorità regionale tedesca sta ancora valutando la necessità di nuove linee di accesso.

55 Come principale fattore all'origine di questi ritardi, le entità controllate citano i processi decisionali politici. Anche se sono stati firmati accordi internazionali che impegnano uno Stato membro a costruire un'IFT, le priorità politiche potrebbero mutare al mutare dei governi. Ai ritardi concorre anche il tempo necessario per le procedure di coinvolgimento dei portatori d'interesse e per l'ottenimento delle autorizzazioni per i lavori pianificati.

56 Detti ritardi hanno conseguenze rilevanti. Ad esempio, il traffico che in futuro utilizzerà l'autostrada A1 in Romania è attualmente ancora costretto ad utilizzare le strade statali a due corsie. Questa situazione genera notevoli impatti negativi, come ingorghi giornalieri, strozzature e una ridotta sicurezza stradale. Comparando il numero ed il tipo di incidenti nel tempo, gli auditor della Corte hanno rilevato che il numero di incidenti e di vittime in queste tratte stradali è molto più alto della media rumena e che per 92 incidenti si sono verificate collisioni frontali.

57 Anche le sottostanti azioni cofinanziate dall'UE risentono di un'attuazione più lenta del previsto. Comparando la data di completamento delle singole azioni inizialmente prevista con la rispettiva data di completamento effettiva (per le azioni già completate) e con la rispettiva data di completamento attualmente prevista, così come indicata dai promotori del progetto (per le azioni ancora in corso), gli auditor della Corte hanno rilevato che solo per una delle 17 azioni cofinanziate (una parte della Rail Baltica) si prevede ancora un completamento entro il termine ultimo inizialmente previsto. Alcuni di questi ritardi sono notevoli (fino a 79 mesi per una delle azioni sull'autostrada A1). Il ritardo verificatosi per ciascuna azione rispetto alla data di completamento inizialmente prevista è, in media, di 34 mesi, ossia più del 68 % della durata inizialmente stabilita (cfr. [allegato V](#)).

58 Quando un'azione a valere sull'MCE non viene attuata nel rispetto delle precise condizioni stabilite nella convenzione di sovvenzione, oppure non viene completata entro il periodo stabilito, il cofinanziamento UE può essere revocato. In tali casi, applicando il principio secondo cui i fondi inutilizzati sono perduti (*use-it-or-lose-it*), i fondi non sono più riservati a una specifica azione e divengono nuovamente disponibili per altri progetti infrastrutturali nel quadro dell'MCE. Ciò è già successo per 1,4 miliardi di euro di fondi inizialmente stanziati per le 17 azioni incluse nel campione di audit della Corte (cfr. [allegato IV](#)). Ad esempio, per il collegamento Senna-Schelda, sono stati revocati 668,6 milioni di euro a valere sugli stanziamenti per le due ultime azioni cofinanziate, principalmente a causa del lungo ritardo verificatosi prima che fosse raggiunto un accordo sulla costruzione del *Canal Seine Nord Europe*.

59 Nell'attuale periodo, vi sono ulteriori rischi per alcune delle IFT selezionate. Nell'aprile 2019, l'INEA ha individuato 784 milioni di euro di cofinanziamenti UE a rischio in due delle azioni in corso collegate alle IFT oggetto di audit. Inoltre, per la galleria di base del Brennero, i principali lavori e studi sono ancora pendenti: 737 milioni di euro di cofinanziamenti UE non sono ancora stati utilizzati. Si tratta del 62 % dell'importo assegnato (1,2 miliardi di euro). Visto che l'INEA ammette che sono possibili ulteriori ritardi, potrebbe inoltre divenire necessario estendere il periodo di attuazione delle azioni collegate a questa IFT, al fine di evitare future revoche di fondi.

60 Assegnare subito cofinanziamenti UE alle IFT fornisce certezza nel lungo termine ai promotori dei progetti. Ma implica anche che, nel caso di notevoli ritardi nell'attuazione delle IFT, cospicui importi di fondi UE stanziati non verranno pagati per molti anni, mentre avrebbero potuto essere usati per finanziare altri progetti infrastrutturali più maturi. Nei casi in cui detti importi siano riassegnati soltanto alla fine della procedura di finanziamento, il potenziale per un loro riutilizzo è limitato. Questo problema non è risolto in modo soddisfacente dagli attuali meccanismi di gestione delle convenzioni di sovvenzione²⁴. Come indicato nell'*allegato VI*, per le azioni completate l'importo effettivamente pagato dopo il completamento è stato solo la metà dell'importo originariamente assegnato.

²⁴ Tale questione è stata evidenziata anche nella relazione speciale n. 19/2019 della Corte, intitolata "L'INEA ha prodotto benefici, ma vanno affrontate le carenze dell'MCE" (cfr. paragrafo 72).

Il controllo operato dalla Commissione sul completamento dei corridoi della rete centrale da parte degli Stati membri presenta debolezze, ma è disponibile uno strumento dal quale essa potrebbe partire per migliorare la performance

Il controllo della Commissione viene svolto da lontano, ed i cofinanziamenti UE per i progetti sono legati solo alle realizzazioni

61 La Commissione, coadiuvata dai coordinatori europei ed utilizzando un sistema informativo per coordinare e sostenere la politica (il sistema “TENTec”), controlla il completamento dei corridoi della rete centrale da parte degli Stati membri. Fra i compiti dei coordinatori europei rientrano i seguenti:

- analizzare i corridoi della rete centrale;
- preparare il programma di lavoro (non vincolante) per il rispettivo corridoio;
- confrontarsi con decisori di alto livello e portatori d’interesse locali per facilitare l’attuazione delle IFT;
- chiedere agli Stati membri di approvare il programma di lavoro;
- indire e presiedere le riunioni del Forum del corridoio;
- pubblicare una relazione biennale sui progressi compiuti nello sviluppo e nell’attuazione della TEN-T.

Sebbene siano responsabili di corridoi lunghi e complessi, i coordinatori dispongono di poche risorse e di poteri solo informali. Questo tipo di architettura assegna alla Commissione un ruolo troppo distante nel controllo del completamento della rete da parte degli Stati membri nei tempi previsti.

62 La Commissione ha recentemente suggerito²⁵ di espandere il ruolo di detti coordinatori: le future domande di cofinanziamento UE dovrebbero essere coerenti con il programma di lavoro del corridoio e con gli atti di attuazione, nonché tener conto del parere del coordinatore europeo; i coordinatori dovrebbero poter seguire da vicino la procedura di concessione delle autorizzazioni per i progetti transfrontalieri di interesse comune e avere il potere di chiedere all'autorità competente di riferire periodicamente sui progressi compiuti.

63 In regime di gestione concorrente, laddove la responsabilità principale dell'attuazione ricade sulla competente autorità di gestione, la Corte ha rilevato numerosi casi di problematiche che hanno condotto ad inefficacia. Ad esempio, in Romania, tra Lugoj e Deva, una tratta completata dell'autostrada A1, cofinanziata con 12,4 milioni di euro di fondi UE, non è attualmente utilizzata. In prossimità di Deva, due tratte stradali, costruite nell'arco di solo sette anni, sono state connesse in modo sbagliato. Di conseguenza, 800 metri di autostrada già costruiti hanno dovuto essere demoliti per ricostruire correttamente la giunzione. In aggiunta alla parte che ha dovuto essere ricostruita (si stima che siano stati utilizzati cofinanziamenti UE per 3,2 milioni di euro), i lavori di demolizione sono ammontati a 0,9 milioni di euro, di cui 0,5 milioni cofinanziati dall'UE. I 3,7 milioni di euro²⁶ di fondi UE spesi in tal modo possono essere considerati sprecati (cfr. *figura 6*).

²⁵ Cfr. Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti*, COM(2018) 277 final del 17.5.2018; e Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014*, COM(2018) 438 final del 6.6.2018.

²⁶ Somma dei 3,2 milioni di euro e degli 0,5 milioni di euro di cofinanziamento UE.

Figura 6 – Collegamento delle tratte Lugoj-Deva e Deva-Orăștie dell'autostrada A1 in Romania



© ziarulunirea.ro. Etichette e linee tratteggiate aggiunte dagli auditor della Corte.

64 Trascorso un certo lasso di tempo dalla messa in esercizio di una IFT, non vi è alcun meccanismo sistematico per misurare i risultati. Ciò conferma che la Commissione collega ancora il cofinanziamento UE per i progetti esclusivamente alle realizzazioni. Non raccoglie informazioni sui risultati né sul grado di riuscita degli investimenti a livello di IFT (ossia, se e quando l'IFT otterrà i risultati attesi).

65 La Commissione non dispone di alcun dato sugli effetti delle costruzioni cofinanziate. Sebbene la maggior parte delle IFT selezionate sia ancora in corso di costruzione, alcune di esse già promettono di avere un futuro impatto percepibile. Ad esempio, sul fiume Lys, sono stati già svolti vari lavori di ampliamento e di incremento della profondità per il collegamento Senna-Schelda. I risultati a livello di IFT non si sono ancora materializzati, in quanto la principale sezione dell'IFT (il *Canal Seine Nord Europe*) deve ancora essere costruita. Ma i lavori hanno già avuto un impatto socio-economico positivo nelle Fiandre: ad esempio, un boom nella costruzione di immobili lungo le rive del fiume, che ha portato alla rinascita di interi distretti urbani a Kortrijk e Harelbeke.

66 La Commissione non tiene conto di questi aspetti, poiché le tappe intermedie delle convenzioni di sovvenzione dell'INEA riguardano solo realizzazioni fisiche. In alcuni casi, ad esempio se disposto dalla normativa, svolge valutazioni *ex post*, riguardanti l'insieme della rete o alcuni grandi progetti di trasporto attuati in regime di gestione concorrente. Tuttavia, non vi è alcuna sistematica valutazione *ex post* delle singole IFT nel loro insieme, nonostante si tratti di investimenti per molti miliardi di euro. Ciò rende difficile trarre insegnamenti da precedenti problemi.

La Commissione non ha valutato in modo critico la sostenibilità e i costi a lungo termine delle IFT.

67 In precedenti relazioni adottate a seguito di controlli di gestione²⁷, la Corte ha concluso che, quando sono disponibili cofinanziamenti UE, ciò può in qualche caso indurre i promotori dei progetti ad aumentare le specifiche progettuali fino ad un livello che va al di là degli standard usuali o a costruire strutture più grandi senza una valida ragione. Ciò comporta un sottoutilizzo delle infrastrutture.

68 La Commissione non dispone di modelli né di specifiche procedure di raccolta dei dati per valutare in modo indipendente il potenziale traffico passeggeri e merci che utilizzerà le IFT prima di impegnare fondi UE per cofinanziarle. Inoltre, nel fornire un sostegno finanziario UE alle IFT, la Commissione non ha messo in dubbio i dettagli di futuri standard di costruzione rispetto ai potenziali flussi di traffico. Poiché non esistono dati specifici di questo tipo sui potenziali flussi di traffico, la Corte ha basato il proprio giudizio sui dati Eurostat, facendo, ove opportuno, ipotesi sui livelli del traffico²⁸. La Corte ha valutato la sostenibilità economica delle IFT selezionate che prevedevano una componente ferroviaria ad alta velocità (Rail Baltica, collegamento Lione-Torino, galleria di base del Brennero, Fehmarn Belt e Basque Y) tenendo conto del numero di passeggeri atteso e del potenziale traffico complessivo. Il costo totale di queste IFT ammonta a circa 40 miliardi di euro. Per la prima analisi, gli auditor della Corte hanno tenuto conto del numero di futuri passeggeri dichiarato dai promotori dei progetti; per la seconda analisi, hanno tenuto conto della popolazione complessiva che vive in un bacino d'utenza ad un massimo di 60 minuti dalle linee. Sebbene dette linee

²⁷ Ad esempio: relazione speciale n. 23/2016 ("Il trasporto marittimo dell'UE è in cattive acque: molti investimenti risultano inefficaci e insostenibili"), paragrafi 52-55; relazione speciale n. 21/2014 ("Le infrastrutture aeroportuali finanziate dall'UE: un impiego non ottimale delle risorse"), paragrafi 28-33.

²⁸ Le stime sono state fatte lungo le direttrici maggiormente probabili di traffico, una volta costruite le infrastrutture, in base all'ipotesi dell'itinerario più corto.

siano, in verità, concepite come linee ad utilizzo misto, combinanti traffico passeggeri e merci, gli auditor della Corte hanno comparato questi dati a un parametro di riferimento derivante da fonti accademiche per le linee ferroviarie passeggeri ad alta velocità, secondo il quale, al fine di essere sostenibili, esse devono trasportare 9 milioni di passeggeri l'anno. Si può concludere che, per tutte le IFT esaminate, la popolazione complessiva che vive in tale bacino d'utenza è troppo poco numerosa per assicurare una sostenibilità a lungo termine. Gli auditor della Corte hanno inoltre rilevato due esempi di IFT per le quali il numero atteso di passeggeri è notevolmente inferiore rispetto a tale parametro di 9 milioni di passeggeri l'anno.

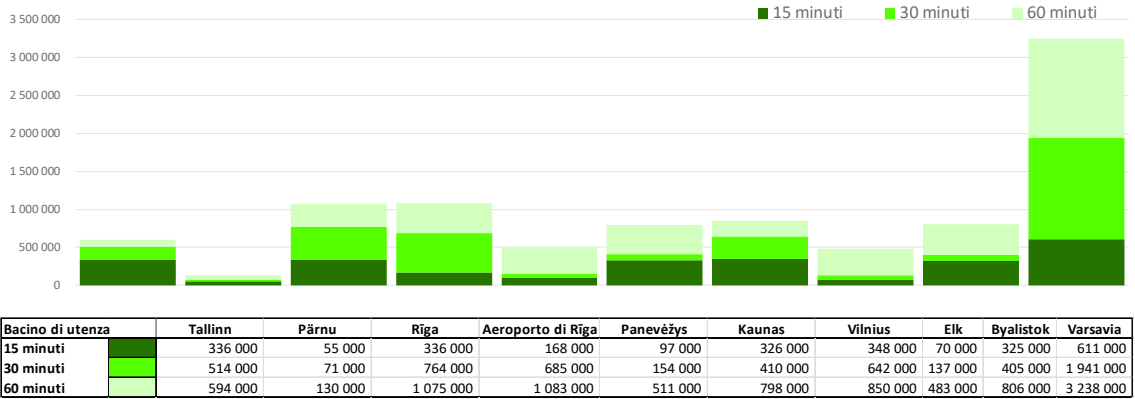
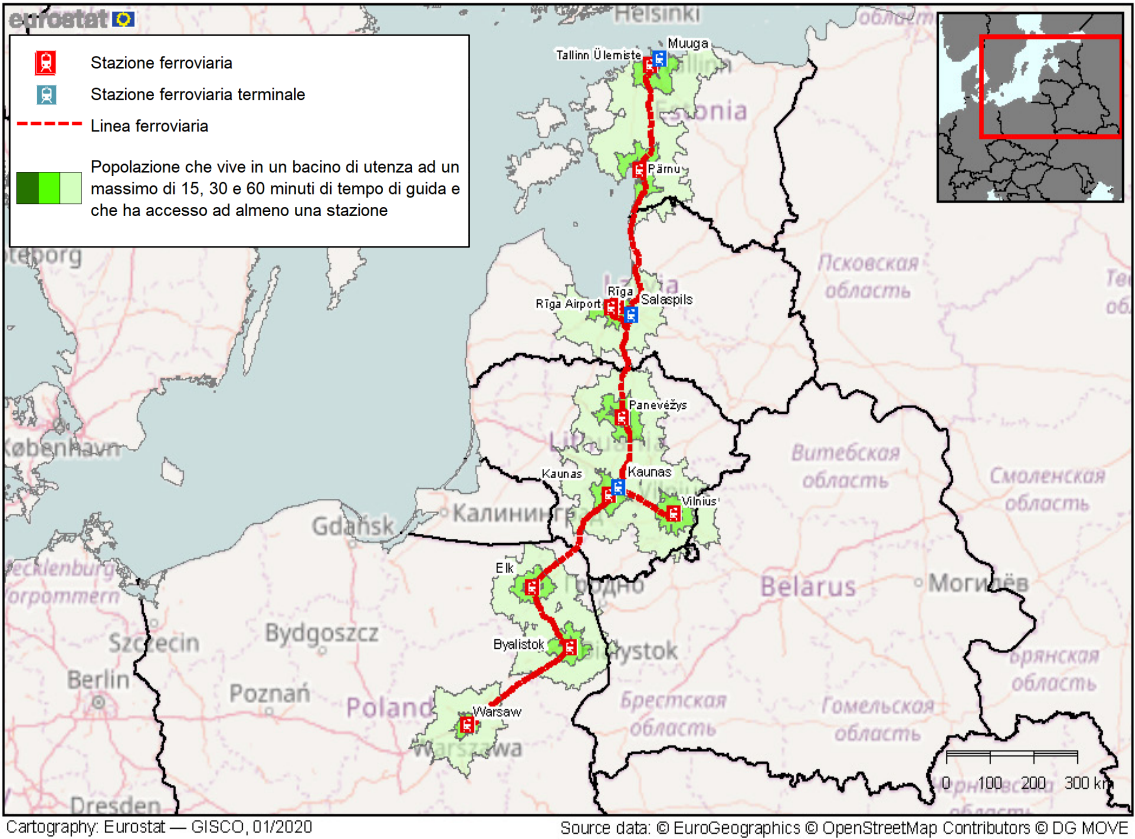
69 Il primo esempio è la Rail Baltica, la cui sostenibilità economica a lungo termine dipende dal fatto che essa realizzi o meno il proprio potenziale di trasporto di passeggeri e merci. L'analisi costi-benefici del 2017 per Rail Baltica prevede volumi di traffico ferroviario merci di circa 15 milioni di tonnellate nel 2030 e fino a 25 milioni di tonnellate di merci entro il 2055: circa un terzo di questo traffico è tra paesi baltici, un terzo riguarda le merci provenienti dalla Finlandia e un terzo è traffico in transito dai paesi vicini. Basandosi sugli attuali livelli di traffico marittimo nella zona attorno ai paesi baltici, gli auditor della Corte hanno osservato una domanda potenziale massima di 30 milioni di tonnellate di merci l'anno che potrebbe essere trasferita su rotaia. Tuttavia, non esiste attualmente alcun traffico ferroviario merci in direzione nord-sud tra l'Estonia, la Lettonia e la Lituania e, affinché si verifichi un trasferimento modale, il trasporto su rotaia deve essere in grado di competere con il trasporto via mare e quello su gomma. Ciò significa che devono essere posti in essere collegamenti multimodali efficienti e misure di accompagnamento, come politiche di pedaggio per le strade, al fine di ottenere condizioni di maggiore parità tra i differenti modi di trasporto, nonché un modello integrato e ben funzionante di gestione delle infrastrutture che renda la linea attraente per gli utenti utilizzando misure di commercializzazione proattive. Gli Stati baltici non si sono ancora messi d'accordo sul modello di gestione delle infrastrutture. Per di più, il gestore dell'infrastruttura polacca non ha ancora adottato misure per coordinare il potenziale incremento della domanda di trasporto merci su ferrovia generato da Rail Baltica sulla linea Bialystok-Varsavia con l'altro traffico regionale passeggeri e merci su detta linea.

70 Come detto al paragrafo 69, negli Stati baltici non vi è ancora un traffico ferroviario merci in direzione nord-sud. Da una valutazione della parte di traffico passeggeri della linea Rail Baltica emerge che quest'ultima non è economicamente sostenibile, con 4,6 milioni di passeggeri l'anno al 2030, come indicato nell'analisi costi-benefici del 2017 per gli investimenti in nuove zone negli Stati baltici. Oltretutto, l'analisi dei bacini di utenza condotta dagli auditor della Corte indica che la popolazione totale che vive ad un massimo di 60 minuti dall'IFT, in linea con quanto ipotizzato per l'analisi costi benefici, è di 3,8 milioni di persone, se si tiene conto di sovrapposizioni di persone che vivono in bacini d'utenza vicini (cfr. [figura 7](#)). Si tratta della cifra più bassa tra tutte le IFT ferroviarie controllate dalla Corte, se si considera la linea per sé. Il promotore del progetto e la Commissione hanno dichiarato che questo investimento riguarda una linea ferroviaria convenzionale veloce che consentirà di raggiungere una velocità massima di 249 km/h e che quindi non può essere considerata, a fini di raffronto, come una linea ferroviaria ad alta velocità. In effetti, la definizione di alta velocità ferroviaria si applica a nuove linee la cui velocità è di 250 km/h o più, ma gli auditor della Corte hanno ritenuto che quello per questa linea costituisca un investimento per l'alta velocità ferroviaria, per due ragioni. Prima di tutto, una parte della linea utilizzerà una linea ferroviaria convenzionale potenziata in territorio polacco (dette linee sono considerate ad alta velocità se la velocità dei convogli è uguale o superiore a 200 km/h). In secondo luogo, Rail Baltica verrà utilizzata come linea mista, che di solito ha costi di costruzione maggiori di quelli di una linea riservata unicamente ai passeggeri.

71 Se si tiene conto della linea di accesso alla Polonia e si conduce un'analisi più generale, una volta che la linea fino a Varsavia sarà stata costruita e potenziata, la popolazione complessiva che vive nel bacino di utenza entro i 60 minuti ammonterà ad un massimo di 8,3 milioni di persone. Se si compara questa cifra al parametro di riferimento ²⁹ di 9 milioni di passeggeri l'anno, la sostenibilità economica potrebbe essere a rischio persino per l'intero collegamento fino a Varsavia.

²⁹ Relazione speciale n. 19/2018 sulla ferrovia ad alta velocità ("La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace").

Figura 7 – Determinazione del bacino d’utenza per Rail Baltica



Fonte: cartina di Eurostat; dati aggiunti dalla Corte.

72 A titolo di secondo esempio, le previsioni concernenti il numero di passeggeri sulla linea ferroviaria ad alta velocità tra Copenaghen ed Amburgo che utilizzeranno il collegamento fisso Fehmarn Belt indicano che la parte ferroviaria di questa IFT non sarà economicamente sostenibile. Nonostante il fatto che 7,7 milioni di persone vivano in un bacino d'utenza ad un massimo di 60 minuti e che i passeggeri possano utilizzare apposite parti della linea (ad esempio, Amburgo-Lubecca o Ringsted-Copenaghen), le previsioni indicano che solo un milione di passeggeri utilizzerà il collegamento fisso in entrambe le direzioni ogni anno, anche 10 anni dopo l'inaugurazione. Si tratta di una cifra molto inferiore al parametro di riferimento di 9 milioni di passeggeri l'anno. Opereranno anche servizi ferroviari di trasporto merci, visto che questa linea è stata progettata come linea mista. Si stima che, a pieno regime, attraverseranno il collegamento fisso fino a 73 treni merci al giorno. Tuttavia, mediante la costruzione di questa infrastruttura non si verificherà alcun sostanziale trasferimento modale, poiché i treni merci cesseranno di utilizzare l'itinerario seguito attualmente che attraversa il "Grande Belt" (un "effetto di spiazzamento", cfr. [figura 3](#)).

73 Inoltre, gli auditor della Corte hanno analizzato i costi di costruzione della linea di accesso tedesca con requisiti ferroviari dell'alta velocità, così come attualmente pianificata. Il progetto originario consisteva nel portare la linea esistente ad una velocità di 160 km/h (in linea con il regolamento TEN-T, che prevedeva solo la costruzione di una linea ferroviaria convenzionale). Tuttavia, dopo aver consultato i portatori d'interesse locali, le modifiche sono risultate nella pianificazione di una nuova linea di accesso ad utilizzo misto (comprendente, tra l'altro, nuovi tracciati, stazioni aggiuntive e un nuovo terminale merci). È stata allora presa la decisione politica di costruire una linea con una velocità massima di progetto di 200 km/h per treni passeggeri. Basandosi sui costi della linea di 88 km tra Lubecca e Puttgarden (ingresso nel collegamento fisso Fehmarn Belt) e sulle distanze sulla linea, questa linea ad alta velocità, così come attualmente concepita, costerà 26 milioni di euro al km. Il costo degli obblighi regionali in materia di protezione da rumore che vanno al di là degli obblighi standard ammonta a 1 185 milioni di euro, ovvero a più del 50 % del costo di costruzione complessivo dell'intera linea. Il costo del previsto ponte di Fehmarnsund³⁰, che rimpiazzerà quello esistente, cosa attualmente non ancora necessaria, è di 549 milioni di euro. Se aggiungiamo questa cifra al totale (nessuna delle due misure è stata ancora decisa) il costo della linea sale a 46 milioni di euro al km. Ciò equivarrebbe ad un costo totale complessivo di più di 4 miliardi di euro per la linea di accesso tedesca. Rispetto alle stesse linee ad alta velocità controllate in

³⁰ Gli ultimi piani annunciati dalla Regione dello Schleswig-Holstein indicano che questo progetto di un nuovo ponte verrà sostituito da una galleria stradale-ferroviaria (di solito più costosa) simile al collegamento fisso.

precedenza dalla Corte³¹, che operano ad una velocità pari o superiore a 250 km/h, questo costo per km è altissimo, dato che non si tratta di un'area densamente popolata, che i requisiti ingegneristici per la costruzione della linea sono limitati e che la velocità massima della linea è di 200 km/h. In presenza di analoghi vincoli geografici, il costo corrispondente per il potenziamento della tratta Ringsted-Rødby della linea di accesso danese al collegamento fisso Fehmarn Belt (parimenti da 160 km/h a 200 km/h) è di 11 milioni di euro al km, meno di un quarto del costo della linea di accesso tedesca. Per di più, adeguare le linee di accesso tedesche agli standard dell'alta velocità genera una riduzione dei tempi di viaggio di soli 5 minuti (da Lubecca a Puttgarden rispetto alla pianificazione originaria) per il traffico passeggeri. Di conseguenza, tutte queste modifiche comportano costi aggiuntivi molto alti che, uniti al basso numero di passeggeri (cfr. paragrafo 72), riducono notevolmente il rapporto tra benefici e costi di questa linea di accesso potenziata.

74 La progettazione della linea di accesso tedesca è stata decisa dalla Regione dello Schleswig-Holstein previa consultazione dei portatori d'interesse locali. La Commissione non vi ha preso parte, e non è stata coinvolta nel processo decisionale. Fino ad oggi, il cofinanziamento UE per i soli studi è ammontato a 38,6 milioni di euro. Per essere in linea con il principio della sana gestione finanziaria, quando nel futuro verrà presentata domanda di cofinanziamento UE, la Commissione dovrebbe riflettere su queste cifre nella fase di presa delle decisioni e valutare appositamente se, per soddisfare le esigenze di mobilità della popolazione, non basterebbe in realtà una linea meno veloce e dai costi più bassi.

³¹ Relazione speciale n. 19/2018, "La rete ferroviaria ad alta velocità in Europa non è una realtà, bensì un sistema disomogeneo e inefficace", tabella 5.

Uno strumento dal quale partire per i futuri investimenti: la decisione di attuazione

75 La Commissione ha recentemente iniziato ad utilizzare le decisioni di attuazione come strumento per potenziare la propria supervisione del completamento dei corridoi della rete centrale da parte degli Stati membri. Dette decisioni sono adottate in accordo con gli Stati membri interessati e riflettono l'impegno degli Stati membri a rispettare un calendario concordato per finalizzare le realizzazioni. Questo calendario prevede una serie di tappe intermedie principali e le decisioni rendono obbligatoria per i singoli Stati membri la redazione di una relazione annuale. Le decisioni di attuazione sono state finora usate per Rail Baltica, per il collegamento Senna-Schelda e per il collegamento ferroviario Evora-Mérida tra Spagna e Portogallo (una IFT che non era inclusa nel campione di audit della Corte).

76 La Corte ritiene che le decisioni di attuazione rappresentino uno sviluppo positivo, in quanto permettono alla Commissione di controllare più da vicino la realizzazione delle ITF da parte degli Stati membri, e poiché esse ribadiscono in termini precisi le realizzazioni attese e l'estensione dell'IFT, facendo riferimento alle azioni complementari necessarie affinché l'IFT entri in esercizio. Queste decisioni riguardano anche i collegamenti a terminal ferroviari/stradali nuovi ed esistenti per Rail Baltica, nonché la costruzione di terminal multimodali per il collegamento Senna-Schelda. Inoltre, esse danno la possibilità ai coordinatori europei e alla Commissione di essere presenti in qualità di osservatori alle riunioni degli organi decisionali dei promotori dei progetti.

77 Tuttavia, la Corte ha rilevato il rischio che le decisioni di attuazione possano non essere sufficienti per assicurare di fatto la realizzazione e la messa in servizio delle IFT nei tempi previsti, per le ragioni seguenti.

- a) Dette decisioni non possono essere adottate senza l'accordo degli Stati membri e non fanno sorgere specifici obblighi o responsabilità in capo a nessuna delle parti, e nemmeno indicano le conseguenze finanziarie nel caso gli impegni presi non vengano onorati. Non permettono neanche alla Commissione di agire se vi sono ritardi o se le misure di accompagnamento non sono adottate.
- b) Dette decisioni non specificano i risultati attesi della IFT e presentano tuttora debolezze nell'affrontare questioni che necessitano di un accordo politico a livello di Stati membri.
 - i) La decisione di attuazione della Rail Baltica disponeva che l'Estonia, la Lettonia e la Lituania dovevano decidere, entro il 30 giugno 2019, le modalità con le quali sarebbe stata gestita l'infrastruttura completata, compreso un meccanismo per distribuire futuri redditi e benefici tra i partner. Nonostante gli sforzi profusi dalla Commissione per concordare tale meccanismo, non è stata presa alcuna decisione in merito entro il termine ultimo.
 - ii) Sebbene la decisione di attuazione per il collegamento Senna-Schelda chiarisse l'estensione dell'IFT, non stabiliva una precisa tappa intermedia per il completamento nei tempi previsti del cruciale e mancante collegamento per via navigabile al porto di Zeebrugge, in ordine al quale una chiara decisione di costruzione da parte del governo regionale era stata per molti anni rinviata a causa dell'opposizione locale. Ciò limita la possibilità per i portacontainer arrivati con navi alturiere di utilizzare gli itinerari delle vie navigabili interne.

78 Inoltre, le decisioni di attuazione non contengono alcuna disposizione che incoraggi a trarre insegnamenti dalle passate esperienze, visto che nessuna pratica di valutazione *ex post* è stata resa obbligatoria.

Conclusioni e raccomandazioni

79 È probabile che sei delle otto IFT analizzate non saranno in grado di funzionare a pieno regime, comprensive di linee di accesso, entro il 2030, come invece previsto nel 2013. Poiché le IFT e le rispettive linee di accesso costituiscono collegamenti cruciali nei corridoi della rete centrale, è dunque altresì improbabile che la rete centrale di trasporto dell'UE raggiunga la piena capacità entro il 2030; ciò implica che gli attesi effetti di rete della rete di trasporto dell'UE non verranno realizzati entro tale data.

80 Solo Rail Baltica e tre parti di tre altre IFT rispetteranno verosimilmente, entro il 2030, i requisiti minimi disposti dal regolamento TEN-T. Questi scarsi risultati sono dovuti principalmente al fatto che ogni Stato membro ha le proprie priorità e procedure, nonché differenti velocità di attuazione, mentre le IFT transfrontaliere non beneficiano sempre del medesimo sostegno. Per di più, il regolamento TEN-T, sebbene vincolante giuridicamente, contiene disposizioni che consentono agli Stati membri di deviare dal piano che prevede che la TEN-T sia realizzata entro il 2030. La Commissione dispone di limitati strumenti giuridici per far rispettare le priorità dell'UE fissate, ma non li ha ancora impiegati, se si eccettuano alcune decisioni di attuazione (cfr. paragrafi [16-26](#)).

Raccomandazione n. 1 – Rivedere e applicare gli attuali strumenti per far rispettare la pianificazione a lungo termine

Nel contesto della revisione della normativa vigente, la Commissione dovrebbe presentare proposte volte a:

- a) includere strumenti giuridici che possano esser fatti rispettare più agevolmente, tra i quali un'estensione delle circostanze di adozione degli atti di attuazione, in modo da ovviare ad eventuali notevoli ritardi nell'avvio o nel completamento dei lavori nella rete centrale;
- b) valutare nuovamente la pertinenza dei requisiti tecnici della rete centrale e della rete globale, tenendo conto del tempo rimanente e degli insegnamenti tratti dai problemi osservati in relazione alla realizzazione di progetti in corso e passati;
- c) introdurre disposizioni per rafforzare la coerenza tra piani di trasporto nazionali ed impegni TEN-T, per far sì che il regolamento TEN-T sia fatto rispettare ed attuato in modo appropriato.

La Commissione dovrebbe inoltre:

- d) dar seguito alla propria "proposta di razionalizzazione"³² sostenendo gli Stati membri nella pianificazione, negli appalti e nella creazione di sportelli unici per ridurre l'onere amministrativo. Per le IFT transfrontaliere, la Commissione dovrebbe promuovere il ricorso a procedure di appalto comuni.

Termine: Per i punti da a) e c), entro il 2022, nel contesto della revisione del regolamento TEN-T. Per il punto d), dall'entrata in vigore della normativa applicabile.

81 Sebbene le IFT siano investimenti di molti miliardi di euro, la pianificazione di alcuni elementi cruciali necessita di miglioramenti. Le previsioni di traffico rischiano di essere oltremodo ottimistiche. Metà di esse non sono ben coordinate. Non sono basate su valide valutazioni economiche e, a volte, sono molto semplicistiche. Le passate previsioni del traffico merci sono molto più alte degli attuali dati sul traffico. Affinché dette previsioni vengano raggiunte, dovranno essere poste in essere con successo iniziative di trasferimento modale. Prima di impegnare i cofinanziamenti UE per le azioni che fanno parte di queste infrastrutture, la Commissione non ha condotto

³² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla razionalizzazione delle misure per promuovere la realizzazione della rete transeuropea dei trasporti, COM(2018) 277 *final* del 17.5.2018.

in proprio un'analisi dei bisogni indipendente dalle valutazioni operate dagli Stati membri.

82 Per tutte le otto IFT incluse nel campione della Corte, le analisi costi-benefici non sono state utilizzate in modo appropriato come strumento per la presa di decisioni a livello generale di IFT. Sebbene per specifiche tratte esistessero dettagliate analisi costi-benefici, per nessuna IFT considerata nel suo insieme esisteva un'analisi costi-benefici che coprisse tutti i lavori proposti, compresi gli investimenti infrastrutturali di accompagnamento, e coinvolgesse quanti più portatori d'interesse nazionali e regionali possibile.

83 La valutazione, operata dalla Corte, delle procedure di coinvolgimento dei portatori di interessi ha fatto emergere una serie di buone pratiche che potrebbero essere replicate in futuro. Tuttavia, la Corte ha anche individuato procedure che potrebbero esser migliorate per assicurare un reale coinvolgimento dei portatori d'interesse nel processo decisionale. La Commissione non interviene in queste procedure e non è abbastanza visibile alle riunioni importanti; in altre parole, perde una importante opportunità di promuovere il valore aggiunto delle IFT (cfr. paragrafi [27-44](#)).

Raccomandazione n. 2 – Esigere una migliore analisi prima di decidere di fornire cofinanziamenti UE ai megaprogetti (simili alle IFT)

Prima di fornire fondi UE per sostenere azioni che fanno parte di megaprogetti più ampi, la Commissione dovrebbe:

- a) per le spese in regime di gestione diretta, esigere che venga condotta un'analisi costi-benefici socio-economica complessiva valida, completa e trasparente per l'insieme di ogni singolo megaprogetto (simile ad una IFT, come definita nella presente relazione), oltre a quelle dettagliate per specifiche tratte. Dette analisi costi-benefici dovrebbero guardare ad un livello strategico più alto di quello del singolo progetto o della singola tratta in corso di realizzazione e riguardare anche le infrastrutture ausiliarie;
- b) per le spese in regime di gestione concorrente, chiedere alle autorità di gestione di adottare i medesimi requisiti prima di fornire sostegno UE a megaprogetti.

Termine: nuovi requisiti da definire entro la fine del 2021 e da applicare da quel momento in poi.

84 Nell'attuazione delle IFT, l'efficienza è in genere bassa. Per le otto IFT selezionate, il tempo medio di costruzione è di 15 anni. Se si tiene conto delle infrastrutture ausiliarie necessarie per rendere operativa a pieno regime una IFT, i tempi di costruzione effettivi sono molto più lunghi.

85 Il cofinanziamento UE per le IFT viene fornito tramite numerose azioni. Ciò comporta una duplicazione degli sforzi, è inefficiente e non permette una panoramica di attuazione. Fissare specifiche priorità di finanziamento per progetti di tale grande dimensione sul periodo del QFP avrebbe il vantaggio di accelerare l'uso degli stanziamenti e di evitare la concorrenza artificiale con altri progetti che non fanno parte di una IFT, rispettando al contempo i limiti concernenti i fondi UE disponibili in ciascun periodo settennale. All'interno della DG MOVE e della DG REGIO, così come dell'INEA o delle autorità di gestione, non vi è nemmeno un apposito servizio che si occupi esclusivamente delle IFT per guidare ed indirizzare i promotori dei progetti in modo da accrescere l'efficienza e l'efficacia del cofinanziamento UE. Le modifiche concernenti la progettazione e la portata delle IFT controllate dalla Corte hanno sinora comportato aumenti dei costi per 17,3 miliardi di euro (al momento dell'audit, un aumento del 47 % rispetto ai costi inizialmente stimati). In alcuni casi, le IFT hanno inoltre risentito di troppa burocrazia a livello nazionale.

86 Tutte le IFT esaminate hanno subito ritardi (in media, 11 anni per la parte principale di ogni IFT entrata in servizio). Detti ritardi hanno conseguenze di ampia portata, come ad esempio ingorghi, strozzature e una ridotta sicurezza stradale lungo l'autostrada rumena A1, dove il numero di incidenti e di vittime è molto più alto della media nazionale. Anche per le azioni oggetto di audit vi sono stati numerosi casi di ritardi di attuazione. Alcuni di questi ritardi sono notevoli (fino a 79 mesi per una delle azioni sull'autostrada A1, ossia il 263 % del periodo di tempo inizialmente previsto). In media, il ritardo è di 34 mesi (più del 68 % dei tempi inizialmente previsti). Per le 17 azioni controllate dalla Corte, questi ritardi hanno comportato il ritiro di 1,4 miliardi di cofinanziamenti UE dagli stanziamenti originari (cfr. paragrafi [45-60](#)).

Raccomandazione n. 3 – Potenziare la gestione, da parte della Commissione, del cofinanziamento UE alle azioni che fanno parte di megaprogetti (simili alle IFT)

Quando mette a disposizione cofinanziamenti UE per azioni che fanno parte di megaprogetti (simili alle IFT), la Commissione dovrebbe:

- a) dar priorità alle azioni facenti parte di megaprogetti che ovviano a collegamenti mancanti e strozzature definite come priorità essenziali nel programma di lavoro del corridoio;
- b) indirizzare la selezione di azioni facenti parte di megaprogetti in modo da accrescere l'efficienza della gestione ed evitare la concorrenza artificiale con altri progetti. Per assicurare la continuità di applicazione e la coerenza, la Commissione dovrebbe promuovere, per ciascun megaprogetto, un'unica convenzione di sovvenzione per periodo di finanziamento pluriennale. Tale convenzione dovrebbe includere tutte le azioni abbastanza mature da essere pienamente attuate nel corso del periodo di finanziamento pluriennale;
- c) ovviare alle debolezze rilevate nell'attuazione, da parte degli Stati membri, dell'IFT e accrescere l'efficacia del cofinanziamento UE; fare un uso tempestivo e proattivo di tutti gli strumenti disponibili per assicurare il completamento nei tempi previsti della rete, e istituire centri specializzati per valutare la qualità dei documenti preparati dai promotori dei progetti e per coordinare gli sforzi volti ad indirizzare e guidare questi ultimi.

Termine: entro la fine del 2020, una volta adottato il nuovo QFP

87 Il controllo svolto dalla Commissione sul completamento, da parte degli Stati membri, dei corridoi della rete centrale presenta una serie di debolezze. La Commissione ha nominato coordinatori dell'UE che con risorse limitate utilizzano programmi di lavoro non vincolanti e organizzano riunioni dei Forum del corridoio; per sovrintendere al completamento dei corridoi della rete centrale, la Commissione utilizza un sistema informatico. Ciò le conferisce un ruolo distante. In regime di gestione concorrente, ciò non ha impedito un uso non ottimale di 12,4 milioni di euro di fondi UE e uno spreco di 3,7 milioni di euro per l'autostrada A1 in Romania, poiché una tratta costruita non viene utilizzata e due parti sono state collegate in modo errato. La Commissione collega ancora esclusivamente alle realizzazioni il cofinanziamento UE per le azioni. Non raccoglie sistematicamente informazioni sui risultati né sul grado di riuscita degli investimenti a livello di IFT (ossia, se e quando l'IFT otterrà i risultati attesi).

88 La Commissione non dispone di modelli né di specifiche procedure di raccolta dei dati per valutare in modo indipendente il livello di traffico passeggeri e merci che utilizzerà una IFT prima di impegnare fondi UE per cofinanziare le azioni che ne sono parte. Inoltre, nel fornire un sostegno finanziario dell'UE a dette azioni, la Commissione non ha messo in dubbio i dettagli di futuri standard di costruzione rispetto ai potenziali flussi di traffico. Dall'analisi effettuata dalla Corte emerge che i livelli potenziali di traffico merci e passeggeri mettono a rischio la sostenibilità economica della linea Rail Baltica, persino per l'intero collegamento fino a Varsavia. La Corte ha inoltre osservato costi molto alti per la costruzione della linea di accesso tedesca per la proposta linea ferroviaria ad alta velocità tra Copenaghen ed Amburgo, principalmente causati dai costi dei requisiti aggiuntivi in materia protezione dal rumore e da quelli di un nuovo ponte Fehmarnsund. Per di più, la Corte ha rilevato una limitata sostenibilità economica, in quanto la parte ferroviaria di questa IFT che attraversa il collegamento fisso Fehmarn Belt verrà utilizzata solo da 1 milione di passeggeri l'anno in entrambe le direzioni.

89 La Commissione ha introdotto un nuovo strumento: la decisione di attuazione. Detto strumento permette alla Commissione di monitorare l'attuazione dell'IFT più da vicino e costituisce quindi un passo in avanti verso un controllo più efficace del completamento, da parte degli Stati membri, dei corridoi della rete centrale. Tuttavia, dette decisioni non possono essere adottate senza l'accordo degli Stati membri interessati; non chiariscono le norme e le responsabilità di nessuna delle parti, nemmeno della Commissione; e, quanto all'affrontare tutte le questioni cruciali, compresi i risultati attesi, presentano debolezze. Per di più, le decisioni di attuazione non prescrivono una valutazione *ex post* obbligatoria che permetterebbe di trarre insegnamenti da quanto sperimentato (cfr. paragrafi [61-78](#)).

Raccomandazione n. 4 –Partire dall’esperienza delle decisioni di attuazione e potenziare il ruolo dei coordinatori europei

La Commissione dovrebbe adottare le misure seguenti:

- a) sviluppare ulteriormente il nuovo strumento della decisione di attuazione, proponendo una decisione per ciascuna IFT transfrontaliera da cofinanziare nel periodo 2021-2027. Dette decisioni dovrebbero chiarire la normativa e le responsabilità di tutte le parti, compresa la Commissione; esse dovrebbero includere una dichiarazione sui risultati attesi (ad esempio, trasferimento modale, obiettivi di previsioni di traffico) e tappe intermedie, nonché un impegno, da parte di tutti gli Stati membri, a condividere i risultati della valutazione *ex post* con la Commissione;
- b) una volta adottata la nuova base giuridica di cui alla [raccomandazione n. 1, punto a\)](#), proporre inoltre una decisione di attuazione per ciascuna IFT con “impatto transfrontaliero”;
- c) proporre di potenziare il ruolo dei coordinatori europei nei modi seguenti: facendo rispettare maggiormente i programmi di lavoro dei corridoi; permettendo che siano presenti alle riunioni più importanti dei consigli di amministrazione; migliorando il ruolo svolto dai coordinatori in termini di comunicazione degli obiettivi strategici della TEN-T.

Termine: a) per quelle IFT selezionate ai fini del presente audit: entro la fine del 2021, seguendo inoltre lo stesso approccio per future IFT transfrontaliere; per i punti b) e c), entro il 2022, nel contesto della revisione del regolamento TEN-T.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 25 marzo 2020.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Allegati

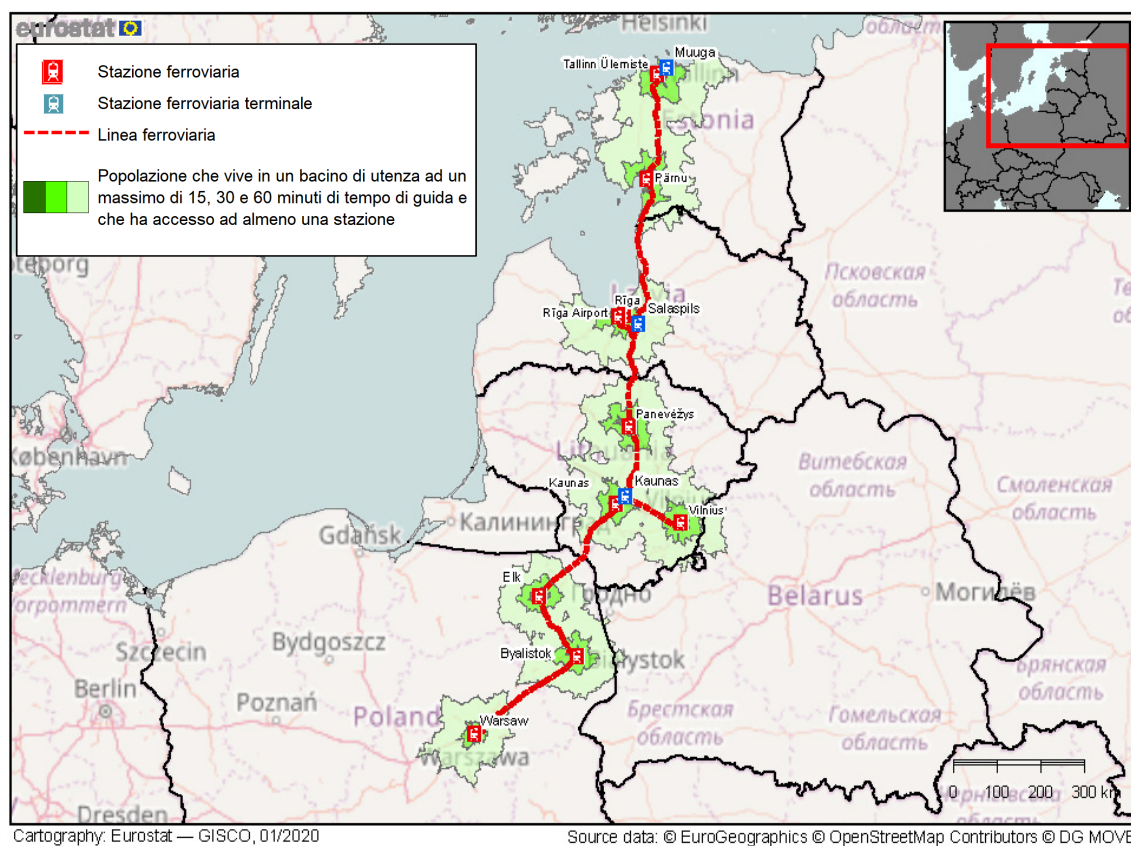
Allegato I – Panoramica delle IFT selezionate

1. Rail Baltica

01 Rail Baltica è un nuovo progetto di infrastrutture di trasporto ferroviario per collegare, da un lato, gli Stati baltici con la Polonia e la rete ferroviaria europea e permettere, dall'altro, un collegamento con la Finlandia (una galleria sottomarina per collegare la linea ad Helsinki non è ancora stata pianificata). Rail Baltica è parte del corridoio Mare del Nord-Mar Baltico della TEN-T e costituisce un “collegamento mancante” nella rete (cfr. [figura 1](#)).

02 La Rail Baltica verrà costruita con uno scartamento ordinario UE di 1 435 mm, differente dallo scartamento utilizzato per la rete ferroviaria convenzionale nei paesi baltici (1 520 mm). La lunghezza della linea ferroviaria di nuova costruzione ad alimentazione elettrica sarà di 870 km, con una velocità massima di progetto di 249 km/h per i treni passeggeri e di 120 km/h per i treni merci. La popolazione complessiva che vive in un bacino d'utenza ad un massimo di 60 minuti dalla IFT è di 3,8 milioni di persone negli Stati baltici. Una volta che la linea fino a Varsavia sarà stata costruita e potenziata, la popolazione complessiva residente nel bacino d'utenza a un massimo di 60 minuti arriverà fino a 8,3 milioni di persone.

Figura 1 – Bacino d'utenza dell'IFT Rail Baltica



Fonte: Eurostat.

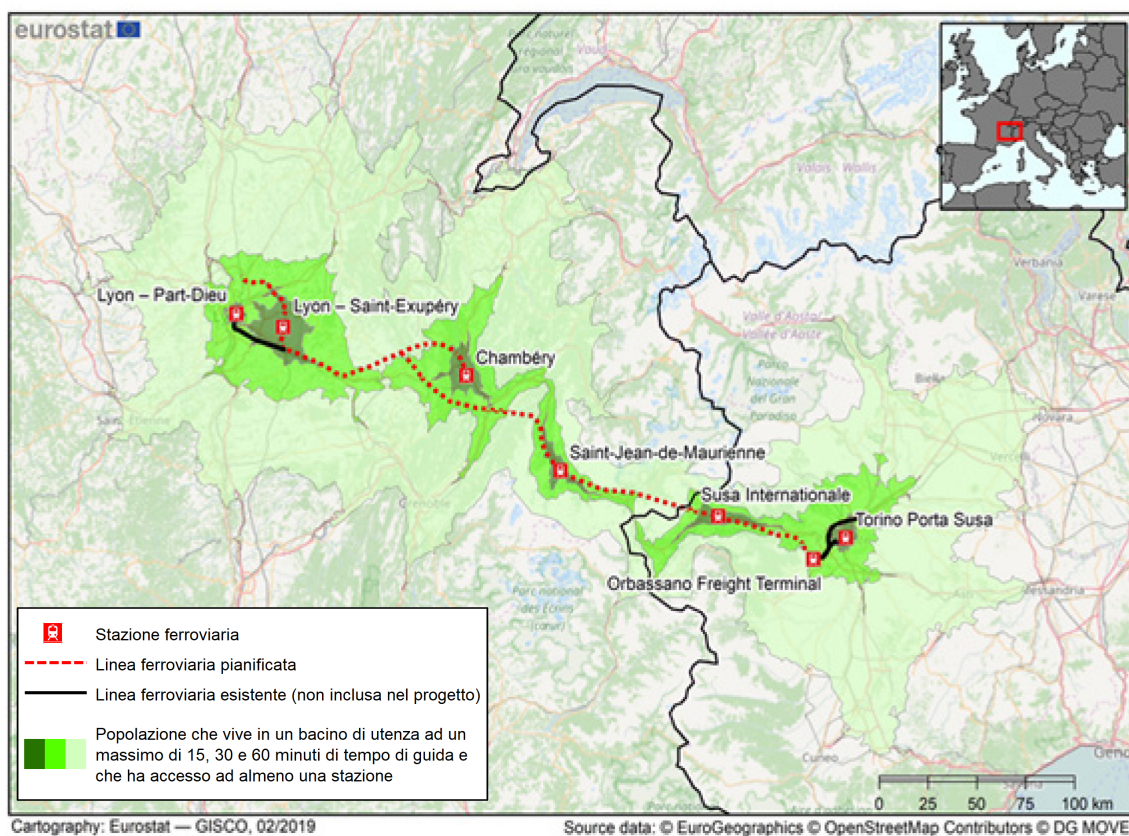
2. Collegamento ferroviario Lione-Torino

01 L'IFT Lione-Torino è un collegamento ferroviario transfrontaliero di 65 km tra la Francia e l'Italia nel corridoio mediterraneo della TEN-T.

02 La galleria ferroviaria transfrontaliera a due canne (la galleria di base), in corso di costruzione, misura 57,5 chilometri. Se si considerano le linee di accesso, la lunghezza totale attesa della linea ferroviaria tra Lione e Torino è di 270 chilometri (cfr. [figura 2](#)).

03 Questo collegamento ferroviario conetterà le reti ferroviarie italiana e francese e verrà usato sia per il traffico passeggeri che per il traffico merci. La popolazione complessiva che vive in un bacino d'utenza ad un massimo di 60 minuti dalla IFT è di 7,7 milioni di persone.

Figura 2 – Bacino d'utenza dell'IFT Lione-Torino



Fonte: Eurostat.

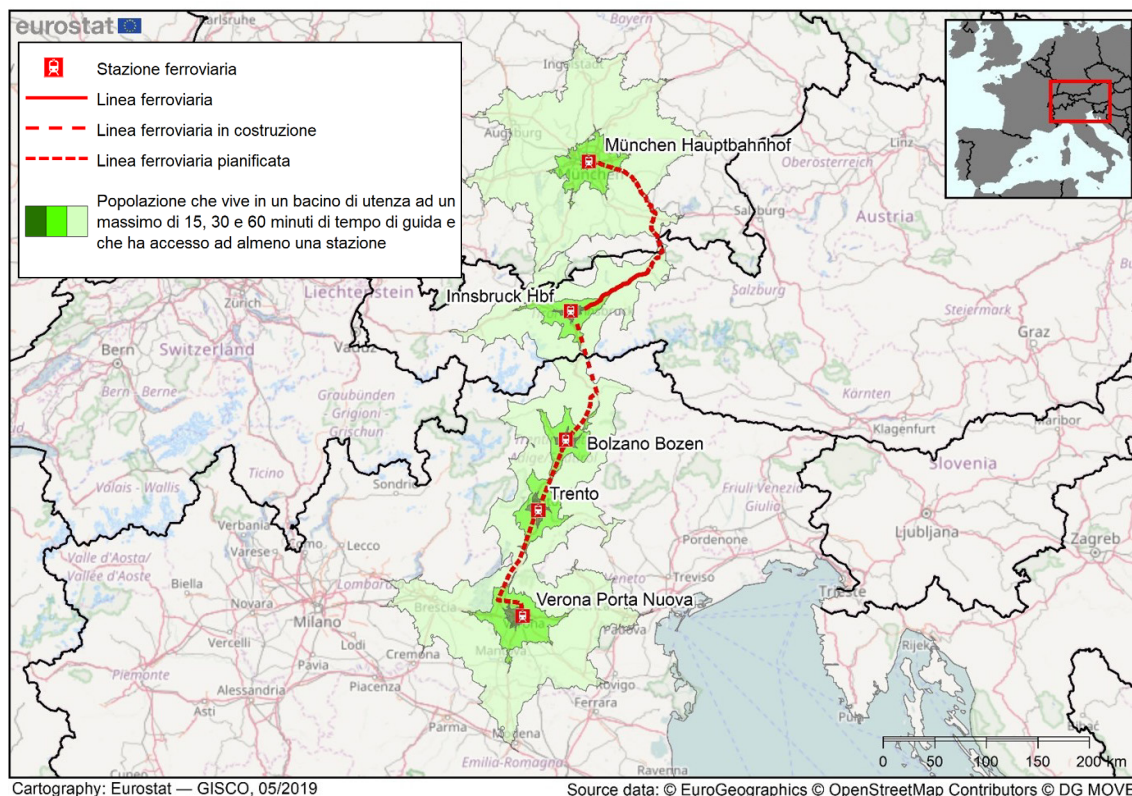
3. Galleria di base del Brennero

01 La galleria di base del Brennero è una galleria ferroviaria transfrontaliera a due canne in corso di costruzione tra Austria e Italia, situata sul corridoio scandinavo-Mediterraneo della rete centrale dell'UE. Una volta ultimata, avrà una lunghezza totale di 64 km.

02 Questa IFT comprende anche linee di accesso che devono essere costruite per completare il tratto Monaco-Verona, lungo 445 km, del corridoio ferroviario (cfr. [figura 3](#)). Dette linee vanno verso i territori a sud della galleria (Italia) e a nord della galleria (Austria e Germania). Ciascun gestore dell'infrastruttura nazionale è responsabile della costruzione di queste linee di accesso.

03 La galleria verrà usata sia per il traffico passeggeri che per il traffico merci. La popolazione complessiva che vive in un bacino d'utenza ad un massimo di 60 minuti dalla IFT è di 7,9 milioni di persone.

Figura 3 – Bacino d'utenza dell'IFT Galleria di base del Brennero



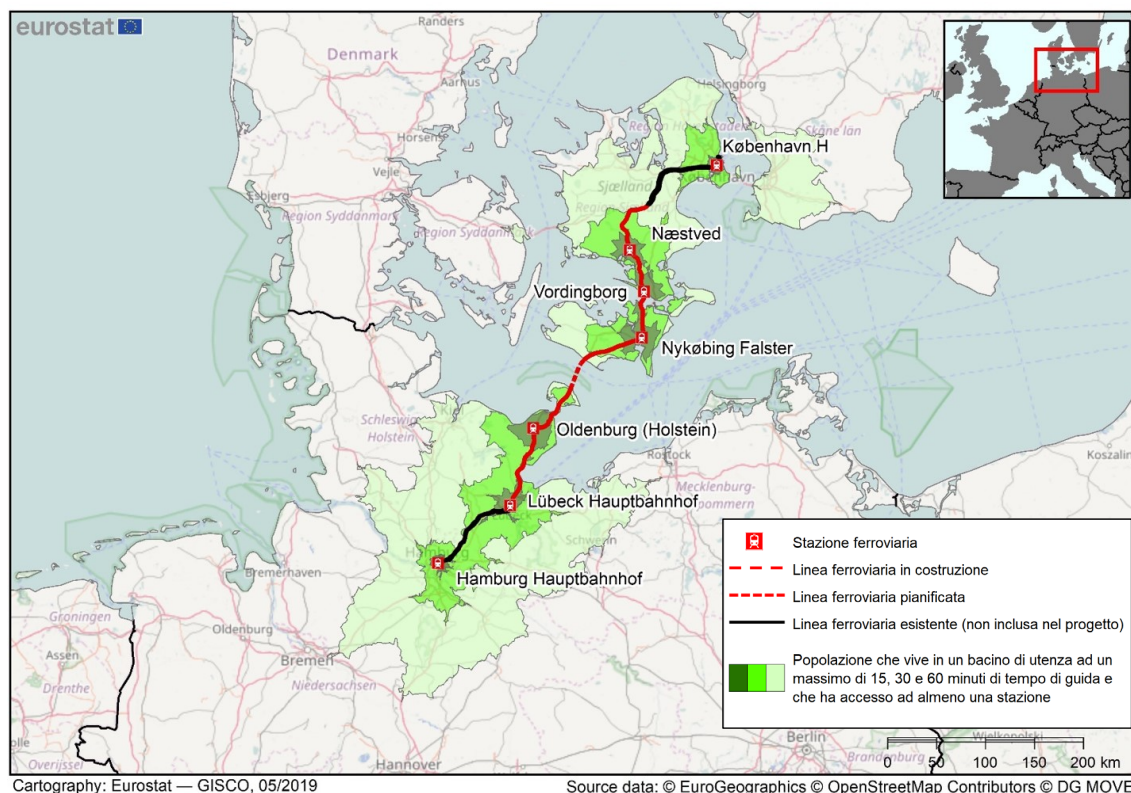
Fonte: Eurostat.

4. Collegamento fisso Fehmarn Belt

01 Il collegamento fisso Fehmarn Belt è una galleria stradale/ferroviaria di 18 Km che connette la Scandinavia al resto dell'Europa continentale. Fa parte di un pianificato "triangolo nordico" unente la penisola scandinava al resto dell'Europa continentale (cfr. [figura 4](#)).

02 L'autostrada a quattro corsie e una linea ferroviaria mista a doppio binario (per traffico passeggeri ad alta velocità e traffico merci) costituiranno un collegamento attualmente mancante sul corridoio scandinavo-mediterraneo della TEN-T. La popolazione complessiva che vive in un bacino d'utenza ad un massimo di 60 minuti dalla IFT è di 7,7 milioni di persone.

Figura 4 – Bacino d'utenza dell'IFT Fehmarn Belt



Fonte: Eurostat.

03 L'IFT include anche lo sviluppo delle linee di accesso, sia in Danimarca che in Germania. Ciò comprende il passaggio ad una configurazione a doppio binario (velocità massima di progetto 200 km/h) di un tratto di linea ferroviaria lungo 115 km in Danimarca che arriva fino al Fehmarn Belt, nonché il parziale ammodernamento di una linea elettrificata a doppio binario (33 km di ferrovia convenzionale) e la nuova costruzione di linee ferroviarie (55 km – velocità operativa di 200 km/h) in Germania.

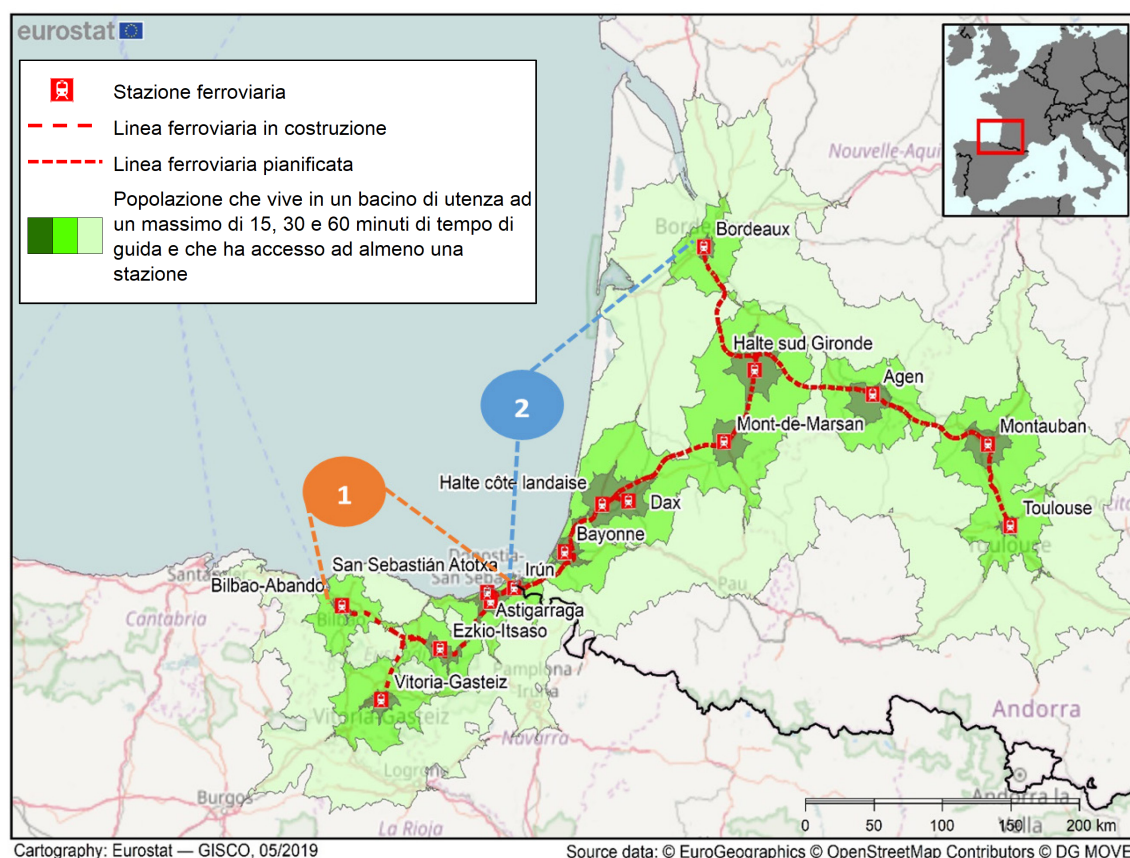
5. Basque Y e relativo collegamento con la Francia nel corridoio atlantico

01 La Basque Y è un collegamento ferroviario di nuova costruzione ad alta velocità tra la Spagna e la Francia che attraversa i Paesi baschi. Si tratta di una linea a scartamento ordinario, più o meno a forma di “Y”, della lunghezza di 175 km e con una velocità operativa di 250 km/h (sezione 1 nella [figura 5](#)).

02 La Basque Y verrà collegata alla rete ferroviaria ad alta velocità francese tramite il *Grand Project Sud-Ouest* (GPSO) sul corridoio atlantico. Stando alla pianificazione attuale del GPSO, si tratterà di una linea ferroviaria di nuova costruzione parzialmente mista ad alta velocità, a scartamento ordinario, della lunghezza di 504 km e con una velocità operativa di 320 km/h per il traffico passeggeri e di 220 km/h per le merci (sezione 2 nella [figura 5](#)). La parte riguardante la Bordeaux-Hendaye via Halte Sud Gironde (cfr. n. 2 nella figura), esaminata nel contesto del presente audit, è lunga 279 km.

03 La galleria verrà usata sia per il traffico passeggeri che per il traffico merci. La popolazione complessiva che vive in un bacino d'utenza ad un massimo di 60 minuti dalla IFT è di 6,8 milioni di persone.

Figura 5 – Bacino d’utenza della Basque Y e del relativo collegamento con la Francia



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di una mappa di Eurostat.

6. Collegamento Senna-Schelda

01 Il collegamento Senna-Schelda per via navigabile interna, nel corridoio Mare del Nord-Mediterraneo, è un potenziamento volto alla realizzazione di una rete di vie navigabili interne di 1 100 km attorno ai bacini dei fiumi Senna e Schelda, in primo luogo per far sì che, entro il 2030, i principali itinerari siano almeno di classe Va della classificazione CEMT³³ (permettendo così a navi più grandi di usare le vie navigabili) in buone condizioni di navigazione (cfr. [figura 6](#)).

³³ La Classificazione delle vie navigabili interne europee è un insieme di standard di interoperabilità per grandi vie navigabili riguardante tonnellaggio, lunghezza, larghezza, pescaggio e altezza della nave dal pelo dell’acqua per il trasporto su vie navigabili interne. È stata redatta dalla Conferenza europea dei Ministri dei trasporti (CEMT) nel 1992.

02 La parte principale, dal punto di vista ingegneristico, dell'infrastruttura è un nuovo canale di 107 km in Francia tra Compiègne e Aubencheul-au-Bac, Cambrai (il *Canal Seine Nord Europe*).

Figura 6 – Collegamento per via navigabile interna Senna-Schelda



Fonte: promotori del progetto della IFT. Le tratte evidenziate con un colore sono quelle per le quali sono state pianificate azioni co-finanziate dall'UE nell'ambito dell'attuale periodo di programmazione pluriennale.

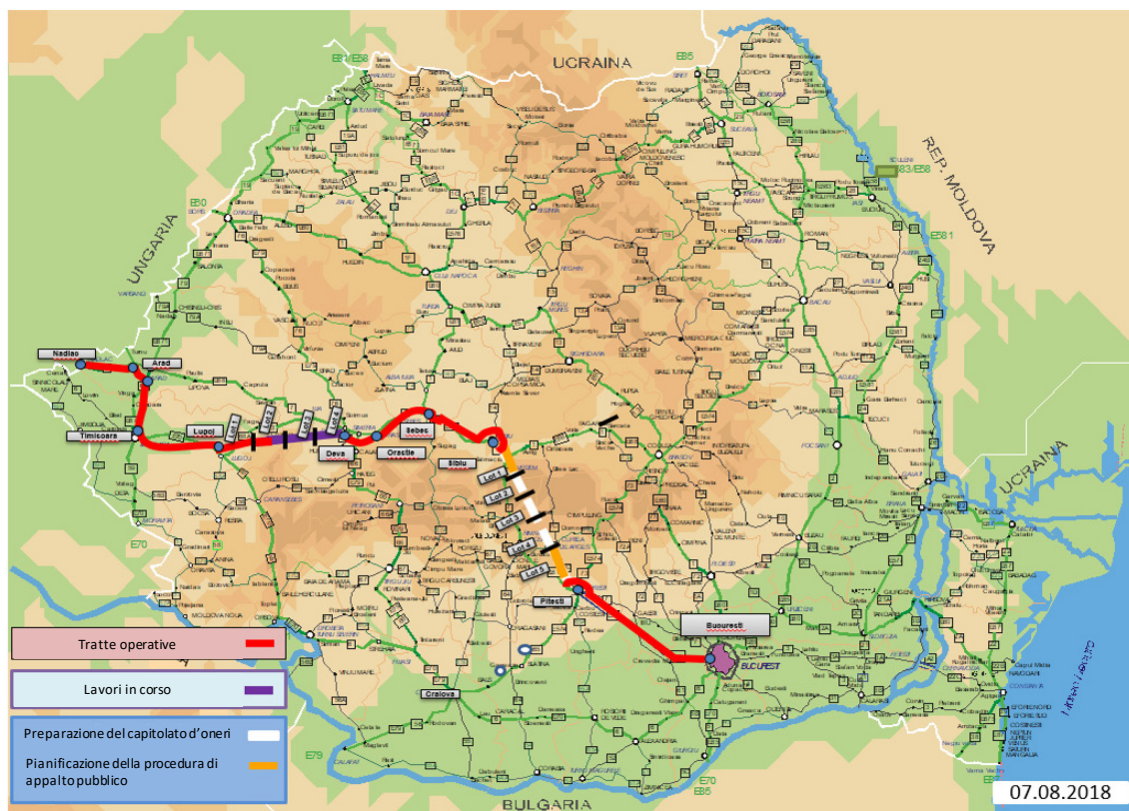
7. Autostrada A1 in Romania

01 L'autostrada A1 tra Bucarest e Nadlac è parte del corridoio strategico europeo "Reno-Danubio" (cfr. [figura 7](#)).

02 Questo corridoio fornisce il principale collegamento est-ovest ed è la dorsale di trasporto che collega l'Europa centrale e sudorientale attraverso l'Ungheria.

03 L'autostrada è lunga 582 km e verrà usata sia dal traffico passeggeri che da quello merci.

Figura 7 – L'autostrada A1 in Romania



© Compania Nationala de Administrare a Infrastructurii Rutiere.

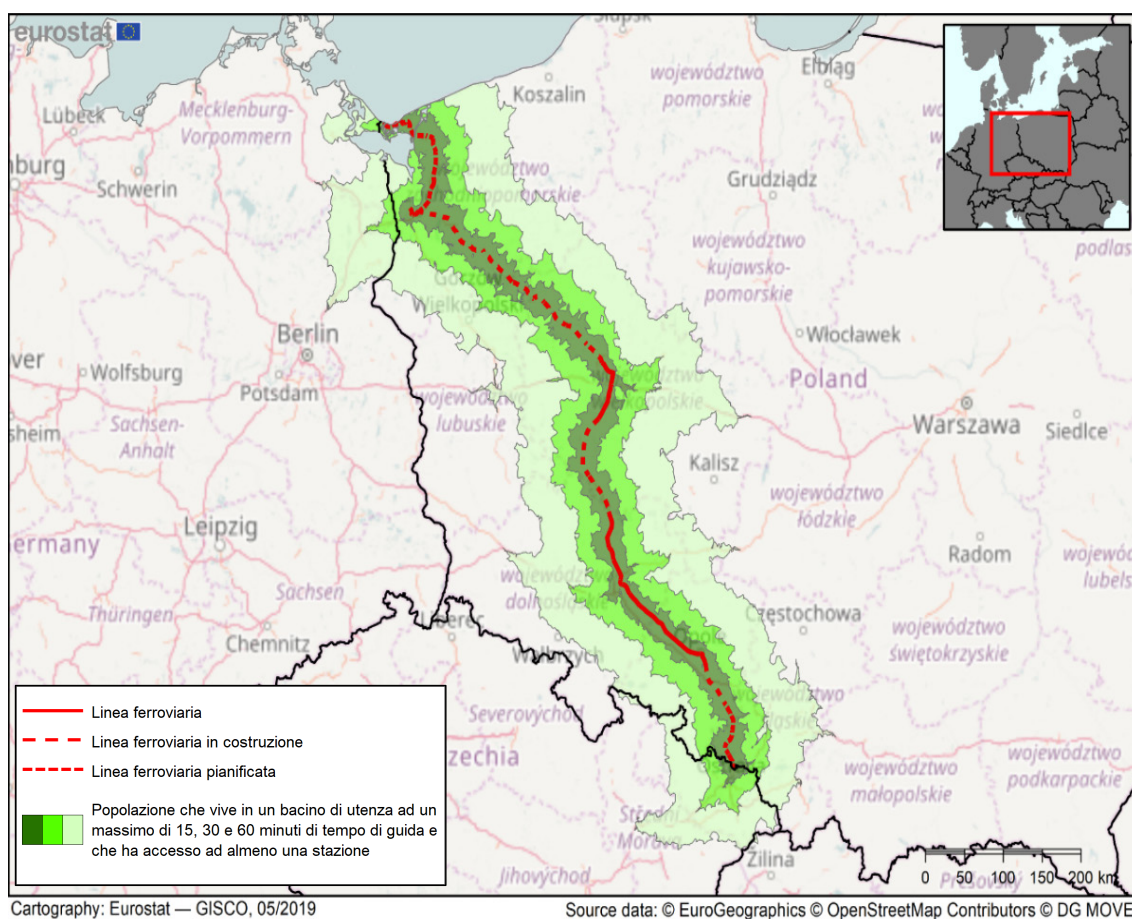
8. Linea ferroviaria E59 in Polonia e suo collegamento ai porti di Stettino e Świnoujście

01 La linea ferroviaria E59 in Polonia, lunga 678 km, è situata sul corridoio Mar Baltico-Mar Adriatico della rete centrale TEN-T.

02 La linea va dai porti di Stettino e Świnoujście (Polonia nord-occidentale), attraverso le capitali regionali di Poznań, Breslavia e Opole, fino al valico di frontiera Chałupki con la Cechia a sud (cfr. [figura 8](#)).

03 L'IFT è un potenziamento di una linea ferroviaria convenzionale esistente utilizzata sia per il traffico passeggeri che per quello merci.

Figura 8 – Linea ferroviaria E59 e suo collegamento ai porti di Stettino e Świnoujście



Fonte: Eurostat.

Allegato II - Indicatori chiave di performance sull'evoluzione dei calendari di completamento delle IFT

IFT	Previsto inizio della costruzione (A)	Data di inaugurazione inizialmente prevista (B)	Previsto periodo di costruzione (in anni) (B-A)	Inizio della costruzione effettivo (o ultima stima dello stesso) (C)	Data di inaugurazione attuale (stima più recente) (D)	Ultima stima del periodo di costruzione (D-C)	Note
Rail Baltica	2016	2026	10	2016	2029	13	(1)
Lione-Torino	2008	2015	7	2015	2030	15	(2)
Galleria di base del Brennero	2007	2016	9	2015	2028	13	(3)
Collegamento fisso Fehmarn Belt	2012	2018	6	2020	2028	8	
Basque Y e suo collegamento alla Francia	2006	2010	4	2006	2023	17	
<i>Canal Seine Nord Europe</i> (una componente principale del collegamento Senna-Schelda)	2000	2010	10	2020	2028	8	
Autostrada A1	2005	2030	25	2009	2030	21	(4)
Linea ferroviaria E59	2008	2030	22	2009	2030	21	(5)
MEDIA			12			15	

Note: (1) La data di inaugurazione più recentemente stimata tiene conto di una riserva di rischio calcolata dal promotore del progetto per la data di inaugurazione ufficiale del 2026. (2) Le colonne A e B si riferiscono alla prima fase di costruzione (delle due inizialmente previste) per l'IFT. (3) Rischio di un ulteriore ritardo che potrebbe estendersi fino al 2030. (4) Le cifre non comprendono le tratte Bucarest-Pitești e Pitești-Sibiu; in assenza di elementi probatori attendibili riguardo alle date di completamento previste inizialmente ed attualmente, è stato scelto l'anno 2030, in conformità al regolamento TEN-T. (5) Le cifre non comprendono le tratte Świnoujście-Stettino e Kędzierzyn-Koźle-Chałupki; in assenza di elementi probatori attendibili riguardo alle date di completamento previste inizialmente ed attualmente, è stato scelto l'anno 2030, in conformità al regolamento TEN-T.

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato III - Indicatori chiave di performance sull'evoluzione dei costi di costruzione delle IFT*

IFT	Iniziale stima dei costi (miliardi di euro)	Valore dell'anno della stima iniziale	Fattore di reindicizzazione (1)	Iniziale stima dei costi (miliardi di euro, valori 2019)	Attuale stima dei costi (miliardi di euro, valori 2019)	Incremento dei costi (miliardi di euro, valori 2019)	Note
Rail Baltica	3,8	2011	1,22	4,6	7,0**	2,4	
Lione-Torino	3,8	1998	1,37	5,2	9,6	4,4	(2)
Galleria di base del Brennero	4,5	2002	1,33	6,0	8,5	2,5	(3)
Collegamento fisso Fehmarn Belt	4,4	2008	1,14	5,0	7,7	2,7	
Basque Y e relativo collegamento con la Francia nel corridoio atlantico	4,2	2006	1,11	4,7	6,5	1,8	(4)
<i>Canal Seine Nord Europe</i> (una componente principale del collegamento Senna-Schelda)	1,2	1993	1,38	1,7	5,0	3,3	(5)
Autostrada A1	5,0	n.d.	n.d.	7,2	7,3	0,1	(6) (7)
Linea ferroviaria E59	1,8	n.d.	n.d.	2,1	2,2	0,1	(6) (8)
TOTALE				36,5	53,8	17,3	47 %

Note: * Sebbene la portata di alcune cosiddette IFT sia stata considerevolmente modificata nel tempo, gli auditor della Corte hanno raffrontato le più recenti stime dei costi con i costi inizialmente previsti delle otto IFT selezionate, poiché si desiderava evidenziare quanto le stime dei costi delle IFT cambino dalle prime idee nel dibattito politico all'effettiva realizzazione.

**I costi includono gli accantonamenti per rischi di futuri aumenti di costo, così come individuati dagli auditor. I costi ufficialmente dichiarati sarebbero di 5,8 miliardi sinora. (1) Per permettere un raffronto significativo a prezzi costanti, questo fattore viene calcolato utilizzando il deflatore del PIL (così come riportato nella banca dati AMECO della Commissione europea, valori aggiornati a novembre 2019). (2) Le cifre relative ai costi per la progettazione originaria si riferiscono ad una prima fase della tratta transfrontaliera (galleria a canna singola). (3) La stima dei costi, comprendente gli importi dell'inflazione prevista e i rischi fino alla fine attesa della costruzione, ammonta a 9 301 miliardi di euro. (4) Le cifre si riferiscono soltanto alla tratta spagnola Basque Y della cosiddetta IFT. (5) Le iniziali stime dei costi (cifra originaria: 7,0 miliardi di franchi francesi) sono state convertite in euro. (6) Dati aggregati delle varie tratte che vengono pianificate e realizzate in anni diversi. (7) Le cifre non includono la tratta Bucarest-Pitești. Gli incrementi di costo sono collegati alle tratte Pitești-Sibiu e Deva-Lugoj (lotti 2, 3, 4). Dette tratte non sono ancora state completate; pertanto, le cifre relative ai costi sono ancora passibili di modifiche rilevanti. (8) Le cifre non includono le tratte Świnoujście-Stettino e Kędzierzyn-Koźle-Chałupki.

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato IV - Panoramica delle azioni sottostanti scelte e controllate e dei relativi dettagli (cifre in milioni di euro)

IFT	Azione	Titolo	Costo massimo ammissibile più recente	Cofinanziamento UE più recentemente assegnato	Cofinanziamento UE più recentemente versato
Rail Baltica	2014-EU-TMC-0560-M	Sviluppo di una linea ferroviaria a scartamento ordinario di 1 435 mm nel corridoio Rail Baltic/Rail Baltica (RB) attraverso l'Estonia, la Lettonia e la Lituania	536,72	442,23	24,86
	2015-EU-TM-0347-M	Sviluppo di una linea ferroviaria a scartamento ordinario di 1 435 mm nel corridoio Rail Baltic/Rail Baltica (RB) attraverso l'Estonia, la Lettonia e la Lituania (parte II)	153,17	130,19	20,48
	2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – Sviluppo di una linea ferroviaria a scartamento ordinario di 1 435 mm in Estonia, Lettonia e Lituania (parte III)	129,97	110,47	6,92
Collegamento Lione-Torino	2007-EU-06010-P	Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino – Parte comune franco-italiana della tratta internazionale (studi e opere)	489,66	235,62	235,62
	2014-EU-TM-0401-M	<i>Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin – Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM)</i> (Tratta transfrontaliera del nuovo collegamento ferroviario internazionale Lione-Torino – Galleria di base del Moncenisio)	1 915,05	813,78	210,06

IFT	Azione	Titolo	Costo massimo ammissibile più recente	Cofinanziamento UE più recentemente assegnato	Cofinanziamento UE più recentemente versato
Galleria di base del Brennero	2014-EU-TM-0186-S	Galleria di base del Brennero – Studi	605,70	302,85	133,04
	2014-EU-TM-0190-W	Galleria di base del Brennero – Lavori	2 196,60	878,64	311,10
Collegamento fisso Fehmarn Belt	2007-EU-20050-P	Collegamento fisso stradale/ferroviario Fehmarnbelt	419,38	181,37	181,37
	2014-EU-TM-0221-W	Galleria Fehmarnbelt – collegamento fisso ferroviario e stradale tra Scandinavia e Germania	1 472,50	589,00	11,40
Basque Y e suo collegamento alla Francia	2007-EU-03040-P	Linea ferroviaria ad alta velocità Parigi-Madrid: tratta Vitoria-Dax	45,78	11,44	11,44
	2014-EU-TM-0600-M	Corridoio atlantico: sezione Bergara-San Sebastián-Bayonne. Studi, lavori e servizi per attività di follow up. Fase 1	1 147,44	459,30	183,55
Collegamento Senna-Schelda	2007-EU-30010-P	Rete di vie navigabili interne Senna-Schelda – tratta transfrontaliera tra Compiègne e Ghent	320,82	97,14	97,14
	2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	1 464,78	634,14	156,55
Autostrada A1 in Romania	2010RO161 PR010	Costruzione dell'autostrada Orăștie-Sibiu	360,35	306,00	306,00
	2017RO16 CFMP012	Costruzione dei lotti 2, 3 e 4 dell'autostrada Lugoj-Deva (sezione Dumbrava-Deva) – fase 2	516,70	395,00	88,40

IFT	Azione	Titolo	Costo massimo ammissibile più recente	Cofinanziamento UE più recentemente assegnato	Cofinanziamento UE più recentemente versato
Linea ferroviaria E59	2007PL161 PR001	Ammodernamento della linea ferroviaria E59 sulla sezione Breslavia-Poznań, fase II, tratta da Breslavia al confine del voivodato della Bassa Slesia	188,93	160,59	160,59
	2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu</i> (Costruzione di un collegamento ferroviario tra i porti di Stettino e Świnoujście)	141,06	119,90	32,42
TOTALE			12 104,61	5 867,59	2 354,944

Allegato V - Panoramica dei ritardi di attuazione delle azioni selezionate

Codice del progetto	Titolo del progetto	Progetto completato? (Sì/No)	Data iniziale di avvio (Convenzione di sovvenzione)	Data originaria di completamento	Data effettiva di completamento	Cronoprogramma iniziale (mesi)	Cronoprogramma effettivo (mesi)	Ritardo (mesi)	Ritardo rispetto alla durata iniziale del progetto (%)
2014-EU-TMC-0560-M	Sviluppo di una linea ferroviaria a scartamento ordinario di 1 435 mm nel corridoio Rail Baltic/Rail Baltica (RB) attraverso l'Estonia, la Lettonia e la Lituania	No	1.3.2015	31.12.2020	31.12.2022	69	95	26	37,68
2015-EU-TM-0347-M	Sviluppo di una linea ferroviaria a scartamento ordinario di 1 435 mm nel corridoio Rail Baltic/Rail Baltica (RB) attraverso l'Estonia, la Lettonia e la Lituania (parte II)	No	16.2.2016	31.12.2020	31.12.2023	58	94	36	62,07
2016-EU-TMC-0116-M	Rail Baltic/Rail Baltica – Sviluppo di una linea ferroviaria a scartamento ordinario di 1 435 mm in Estonia, Lettonia e Lituania (parte III)	No	6.2.2017	31.12.2023	31.12.2023	82	82	0	0,00

Codice del progetto	Titolo del progetto	Progetto completato? (Sì/No)	Data iniziale di avvio (Convenzione di sovvenzione)	Data originaria di completamento	Data effettiva di completamento	Cronoprogramma iniziale (mesi)	Cronoprogramma effettivo (mesi)	Ritardo (mesi)	Ritardo rispetto alla durata iniziale del progetto (%)
2010RO161PR010	Costruzione dell'autostrada Orăştie-Sibiu	No	20.6.2011	18.12.2013	31.12.2019	29	102	73	251,72
2017RO16CFMP012	Costruzione dei lotti 2, 3 e 4 dell'autostrada Lugoj-Deva (sezione Dumbrava-Deva) – fase 2	No	27.11.2013	27.5.2016	31.12.2022	30	109	79	263,33
2014-EU-TM-0186-S	Galleria di base del Brennero – Studi	No	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2014-EU-TM-0190-W	Galleria di base del Brennero – Lavori	No	1.1.2016	31.12.2019	31.12.2021	47	71	24	51,06
2007PL161PR001	Ammodernamento della linea ferroviaria E59 sulla sezione Breslavia-Poznań, fase II, tratta da Breslavia al confine del voivodato della Bassa Slesia	Sì	1.1.2009	30.6.2015	31.12.2018	77	119	42	54,55
2015-PL-TM-0125-W	<i>Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu</i> (Costruzione di un collegamento ferroviario tra i porti di Stettino e Świnoujście)	No	30.8.2016	31.12.2020	30.6.2022	52	70	18	34,62

Codice del progetto	Titolo del progetto	Progetto completato? (Sì/No)	Data iniziale di avvio (Convenzione di sovvenzione)	Data originaria di completamento	Data effettiva di completamento	Cronoprogramma iniziale (mesi)	Cronoprogramma effettivo (mesi)	Ritardo (mesi)	Ritardo rispetto alla durata iniziale del progetto (%)
2007-EU-06010-P	Nuovo collegamento ferroviario Lione-Torino – Parte comune franco-italiana della tratta internazionale (studi e opere)	Sì	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0401-M	<i>Section transfrontalière de la section internationale de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin – Tunnel de Base du Mont-Cenis (TBM)</i> (Tratta transfrontaliera del nuovo collegamento ferroviario internazionale Lione-Torino – Galleria di base del Moncenisio)	No	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2021	71	95	24	33,80
2007-EU-30010-P	Rete di vie navigabili interne Senna-Schelda – tratta transfrontaliera tra Compiègne e Ghent	Sì	1.1.2007	31.12.2013	31.12.2015	83	107	24	28,92
2014-EU-TM-0373-M	Seine-Escaut 2020	No	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2022	71	107	36	50,70

Codice del progetto	Titolo del progetto	Progetto completato? (Sì/No)	Data iniziale di avvio (Convenzione di sovvenzione)	Data originaria di completamento	Data effettiva di completamento	Cronoprogramma iniziale (mesi)	Cronoprogramma effettivo (mesi)	Ritardo (mesi)	Ritardo rispetto alla durata iniziale del progetto (%)
2007-EU-20050-P	Collegamento fisso stradale/ferroviario Fehmarnbelt	Sì	1.6.2008	31.12.2013	31.12.2015	66	90	24	36,36
2014-EU-TM-0221-W	Galleria Fehmarnbelt – collegamento fisso ferroviario e stradale tra Scandinavia e Germania	No	1.1.2017	31.12.2019	31.12.2020	35	47	12	34,29
2007-EU-03040-P	Linea ferroviaria ad alta velocità Parigi-Madrid: tratto Vitoria-Dax	Sì	1.1.2008	31.12.2013	31.12.2015	71	95	24	33,80
2014-EU-TM-0600-M	Corridoio atlantico: sezione Bergara-San Sebastián-Bayonne. Studi, lavori e servizi per attività di follow up. Fase 1	No	1.1.2014	31.12.2019	31.12.2023	71	119	48	67,61

Fonte: Corte dei conti europea. La colonna “Data effettiva di completamento” indica la data prevista dalla più recente modifica della convenzione di sovvenzione oppure la data di completamento atteso attualmente prevista, così come indicata dai promotori dei progetti.

Allegato VI - Panoramica delle modifiche agli stanziamenti originari per le 17 azioni controllate (cifre in milioni di euro)

A. Per le sei azioni completate:

Infrastruttura-faro nel settore dei trasporti	Stanziamen- to originario	Ultimo stanziamento	Cofinanziamen- to UE per l'azione alla chiusura	Modifiche totali dallo stanziamento originario	Modifiche totali dall'ultimo stanziamento
Rail Baltica	N.a.	N.a.	N.a.	-	-
Collegamento Lione-Torino	1 671,8	1 401,0	235,6	436,2	165,4
Galleria di base del Brennero	N.d.	N.d.	N.d.	-	-
Fehmarn Belt	338,9	204,80	181,3	157,60	23,50
Basque Y e suo collegamento alla Francia	70,0	56,4	11,4	58,6	45,0
Collegamento Senna-Schelda	420,2	176,6	97,1	323,1	79,5
Autostrada A1	363,0	363,0	306,0	_*	_*
Linea ferroviaria E59	160,6	160,6	160,6	-	-
TOTALE	2 024,5	1 362,4	992,1	975,4	313,28

* Riduzione non legata ad aspetti relativi all'attuazione (a causa di spese non ammissibili).

Fonte: Corte dei conti europea.

B. Per le 11 azioni in corso:

Infrastruttura- faro nel settore dei trasporti	Stanziamento originario	Ultimo stanziamento	Cofinanziamento UE per l'azione alla chiusura	Modifiche totali dallo stanziamento originario	Modifiche totali dall'ultimo stanziamento
Rail Baltica	743,9	682,9	In corso	61,0	In corso
Collegamento Lione-Torino	813,8	813,8	In corso	0	In corso
Galleria di base del Brennero	1 181,5	1 181,5	In corso	0	In corso
Fehmarn Belt	589,0	589,0	In corso	0	In corso
Basque Y e suo collegamento alla Francia	459,3	459,3	In corso	0	In corso
Collegamento Senna-Schelda	979,7	634,1	In corso	345,5	In corso
Autostrada A1	395,0	395,0	In corso	0	In corso
Linea ferroviaria E59	119,9	119,9	In corso	0	In corso
TOTALE	5 282,1	4 875,5		406,6	

Abbreviazioni e glossario

Azione: ai fini della presente relazione, con il termine “azione” si fa riferimento ad una parte più piccola di una IFT che è stata cofinanziata dall’UE tramite convenzioni di sovvenzione o programmi operativi. Queste azioni riguardano, ad esempio, uno studio di fattibilità, studi tecnici o opere.

Bacino di utenza: l’area d’influenza stimata relativa all’infrastruttura costruita. Ai fini della presente relazione, è stata definita lungo l’IFT un’area raggiungibile in 15, 30 o 60 minuti ed è stato calcolato il numero di persone che vivono in detta area, onde valutare il potenziale dell’infrastruttura per quanto riguarda lo sviluppo del traffico passeggeri.

DG MOVE: direzione generale della Mobilità e dei trasporti della Commissione europea.

DG REGIO: direzione generale per la politica regionale e urbana della Commissione europea.

FC (Fondo di coesione): Fondo inteso a migliorare la coesione economica e sociale nell’Unione europea finanziando progetti legati all’ambiente e ai trasporti negli Stati membri il cui PNL pro capite è inferiore al 90 % della media dell’UE.

FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale): Fondo d’investimento inteso a rafforzare la coesione economica e sociale nell’Unione europea, eliminando le disparità regionali attraverso il sostegno finanziario alla creazione di infrastrutture e agli investimenti produttivi che creano occupazione, principalmente per le imprese.

Fondi SIE (Fondi strutturali e d’investimento europei): oltre la metà dei finanziamenti dell’UE viene convogliata tramite i cinque fondi strutturali e d’investimento europei, gestiti congiuntamente dalla Commissione europea e dagli Stati membri dell’UE. Comprendono il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

GPSO (Grand Projet du Sud-Ouest): Si tratta di una linea ferroviaria ad alta velocità, parzialmente mista, a scartamento UIC da Bordeaux al confine franco-spagnolo. La linea avrebbe una lunghezza di 279 km, con una velocità d’esercizio di 320/220 km/ora ed un costo totale stimato di 13,6 miliardi di euro, IVA esclusa. La linea era stata pianificata in passato, ma questi piani erano stati rimandati.

IFT (infrastruttura-faro nel settore dei trasporti): ai fini della presente relazione, per “IFT” si intende qualunque infrastruttura di trasporto cofinanziata dall’UE in cui costo totale ammissibile stanziato supera il miliardo di euro. In aggiunta, si applicano le caratteristiche seguenti: deve essere stanziata o pagata una somma a titolo di cofinanziamento dell’UE (senza soglia quantitativa); l’IFT deve essere pertinente per la rete di trasporto dell’UE (in particolare per quel che riguarda i collegamenti transfrontalieri) e ci si attende che apporti un impatto socio-economico foriero di cambiamenti.

INEA (Agenzia esecutiva per l’innovazione e le reti): successore dell’Agenzia esecutiva per la rete transeuropea di trasporto (TEN-TEA), istituita dalla Commissione europea nel 2006 per gestire l’attuazione tecnica e finanziaria del programma TEN-T. L’INEA ha avviato le attività il 1° gennaio 2014 per attuare parti dei seguenti programmi UE: il meccanismo per collegare l’Europa (MCE), Orizzonte 2020, nonché i programmi di cui ha ereditato l’attuazione (TEN-T e Marco Polo 2007-2013).

MCE (Meccanismo per collegare l’Europa): meccanismo che, dal 2014, concede aiuti finanziari a tre settori – energia, trasporti e tecnologie dell’informazione e della comunicazione – nell’ambito dei quali individua priorità di investimento che dovrebbero essere attuate nel prossimo decennio. Per quanto concerne i trasporti, le priorità sono costituite da corridoi di trasporto interconnessi e da trasporti meno inquinanti.

TEN-T (Rete transeuropea dei trasporti): insieme pianificato di reti per il trasporto su strada, ferroviario, aereo e per vie navigabili in Europa. Le reti TEN-T fanno parte di un sistema più ampio di reti transeuropee (TEN) che include una rete di telecomunicazioni e una rete energetica.

VAE (valore aggiunto UE): valore risultante da un intervento dell’UE, che si aggiunge al valore che sarebbe stato altrimenti creato dagli interventi dei soli Stati membri.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

"INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO DELL'UE: PER REALIZZARE IN TEMPO GLI EFFETTI DI RETE, È NECESSARIA UNA MAGGIORE VELOCITÀ DI ATTUAZIONE DEI MEGAPROGETTI"

SINTESI

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi da I a IV

Il completamento della rete transeuropea dei trasporti rappresenta per l'Unione una priorità assoluta. Come concordato dagli Stati membri con l'adozione del regolamento (UE) n. 1315/2013, il termine per la realizzazione della rete centrale è il 2030. Questa rete a livello europeo collegherà le reti di trasporto nazionali rendendole maggiormente interoperabili. Per raggiungere questo obiettivo, è necessario affrontare il problema delle strozzature importanti e dei principali collegamenti mancanti, soprattutto laddove i collegamenti transfrontalieri non esistono o non sono più in grado di soddisfare le moderne soluzioni di trasporto. In alcuni casi, ciò richiede investimenti importanti, necessari per garantire una rete coerente e pienamente funzionale. L'analisi costi-benefici e le previsioni di traffico sono state prese in considerazione prima di prendere decisioni così importanti. Attraverso la realizzazione di questi grandi progetti infrastrutturali, le modalità di trasporto più rispettose dell'ambiente (ferrovie e vie navigabili interne) diventano opzioni praticabili per il traffico passeggeri e merci.

La Commissione osserva che sono stati compiuti buoni progressi verso il completamento della rete centrale TEN-T, grazie al lavoro degli Stati membri e dei gestori delle infrastrutture, con il sostegno della Commissione. Fissando una scadenza comune per tutti gli Stati membri è stato dato un impulso che ha fatto sì che in molti casi gli Stati membri hanno pianificato i propri lavori in base a tale scadenza. Grazie agli effetti sulla rete derivanti da questo coordinamento, i progetti otterranno maggiori benefici.

La Commissione si è impegnata a fondo per garantire la realizzazione dei progetti transfrontalieri considerati nella presente relazione. Si tratta di progetti tutti molto complessi, che necessitano di una stretta e continua cooperazione tra gli Stati membri. Gli interventi della Commissione, che non sono necessariamente esclusivamente di natura giuridica, sono stati spesso decisivi per permetterne la realizzazione. Ad esempio, i coordinatori europei hanno collaborato ininterrottamente con i partner dei diversi Stati membri e sono stati direttamente coinvolti negli organi di vigilanza delle entità comuni dei progetti transfrontalieri. Considerato il delicato contesto politico in cui vengono effettuati tali importanti investimenti, le attività che svolgono i coordinatori incontrando ministri, portatori d'interesse, responsabili di progetto ecc. sono essenziali. Il Consiglio ha riconosciuto "l'importanza del ruolo svolto dai coordinatori europei nel facilitare la tempestiva ed efficace attuazione dei corridoi multimodali della rete centrale"¹.

Il sostegno finanziario fornito dall'UE ai progetti è stato decisivo anche per l'impegno a lungo termine e per la creazione di un ambiente stabile per la loro realizzazione. Il meccanismo per collegare l'Europa si è rivelato uno strumento cruciale per l'attuazione dei progetti transfrontalieri, come

¹ "Conclusioni del Consiglio sullo stato di attuazione della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) e del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) nel settore dei trasporti", 5 dicembre 2017.

riconosciuto da molti dei soggetti responsabili dei progetti oggetto di audit nella presente relazione. Il Fondo di coesione e il FESR hanno permesso la realizzazione di progetti di infrastrutture di trasporto per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale. Allo stesso tempo, la Commissione ha garantito e monitorato la corretta applicazione delle norme di finanziamento per i rispettivi fondi dell'UE.

La Commissione ritiene pertanto che senza l'applicazione del quadro TEN-T, il sostegno finanziario dell'UE e i suoi interventi politici, i progetti in questione non avrebbero probabilmente mai avuto attuazione.

La Commissione riconosce che questi grandi progetti infrastrutturali richiedono molto tempo. Ciò vale per tutti gli investimenti in infrastrutture di trasporto di tali dimensioni, ma è ancora più comprensibile per i progetti transfrontalieri valutati nel presente audit (coinvolgimento di diversi Stati membri, discussioni sul bilancio, complessità tecnica della realizzazione di gallerie o di progetti "green-field", complessità amministrativa delle procedure di rilascio delle autorizzazioni ecc.). Man mano che maturano durante le fasi preparatorie, è normale che i progetti subiscano un'evoluzione in termini di portata, allineamento, parametri tecnici ecc., anche sulla base dei contributi utili ricevuti durante le consultazioni pubbliche. È altrettanto normale che questi adattamenti del progetto portino a cambiamenti nei costi e nei benefici socio-economici. La valutazione di eventuali scostamenti di costo e della tempestiva attuazione dovrebbe pertanto essere effettuata solo a partire dalla decisione finale di investimento e non in una fase precedente.

La Commissione sottolinea che i progetti transfrontalieri dovrebbero essere realizzati entro il 2030. Sono necessarie ulteriori sforzi. La Commissione continuerà a impegnarsi a stretto contatto con le parti coinvolte. Ha previsto di proporre una revisione del regolamento TEN-T nel 2021; sarà l'occasione per fare il punto sui progressi compiuti e, se necessario, per adeguare gli strumenti per raggiungere l'obiettivo di una rete TEN-T pienamente funzionante e interoperabile entro i termini stabiliti.

Infine, la Commissione osserva che il concetto di "IFT" (o "megaprogetto"), utilizzato nella presente relazione, non trova corrispondenza in alcun atto di base, nei programmi in corso e futuri o in alcuna definizione operativa a livello di UE.

OSSERVAZIONI

16. La Commissione riconosce che esiste un rischio elevato per alcune delle IFT indicate dalla Corte dei conti europea (di seguito "IFT") di non essere pienamente in esercizio entro il 2030, il che non è tuttavia un requisito del regolamento TEN-T. La Commissione sottolinea che la maggior parte delle "IFT" saranno operative entro tale data e che i requisiti del regolamento TEN-T saranno soddisfatti. Ciò costituirà un importante miglioramento per il sistema dei trasporti dell'UE.

Per quanto riguarda i paragrafi 16, 17 e 19, nonché la tabella 2, la Commissione valuta lo stato di avanzamento dei progetti oggetto di audit come segue.

Rail Baltica

Si prevede che il progetto Rail Baltica sarà completato, conforme ai requisiti del regolamento TEN-T e pienamente in esercizio prima del 2030, comprese le "linee di accesso" in Polonia (cfr. anche le risposte ai paragrafi 69-71).

L'audit nazionale lettone ha confrontato il calendario iniziale della convenzione di sovvenzione del 2014 (in base al quale l'acquisizione di terreni in Lettonia doveva durare fino al 12/2019) con la data comunicata nel 2019 (12/2022). Nel frattempo, la convenzione di sovvenzione del 2014 è stata prorogata e il nuovo termine per l'acquisizione di terreni in Lettonia è il 12/2022. Più che

rappresentare un ritardo, la nuova scadenza rispecchia gli aggiornamenti dei piani di acquisizione dei terreni, con particolare attenzione per le aree prioritarie per cui sono stati firmati contratti di costruzione, mentre progressivamente, fino ad una riforma comunale, vengono attuate altre misure di esproprio.

Lione-Torino

Secondo la pianificazione attuale, la tratta transfrontaliera lunga 57,5 km che comprende la galleria Lione-Torino sarà completata prima della scadenza del 2030 e sarà conforme ai requisiti del regolamento TEN-T.

Le linee di accesso italiane saranno pienamente conformi alle norme TEN-T entro il 2030 con la costruzione della nuova linea di accesso tra Avigliana e Orbassano e il potenziamento della linea tra Bussoleno e Avigliana.

Sul lato francese la linea convenzionale esistente, che attualmente funge da linea di accesso, è oggi conforme alla maggior parte dei parametri TEN-T. I requisiti che non sono soddisfatti si riferiscono alla velocità (alcune tratte consentono di raggiungere i 90 km/h invece di 100 km/h a causa della pendenza del 25‰) e all'ERTMS, di cui il Piano nazionale di attuazione francese prevede l'istituzione entro il 2030.

Galleria di base del Brennero (BBT)

Attualmente l'apertura ufficiale della BBT è prevista per il 2028.

Attrezzare le linee di accesso settentrionali esistenti con il sistema ERTMS costituisce una delle tre misure del pacchetto iniziale del programma "Digitale Schiene Deutschland" a partire dal 2020, per il quale sono già iniziati i lavori di attuazione ed è stato stanziato il relativo budget.

Inoltre, il gruppo di lavoro "Infrastrutture" della piattaforma del corridoio del Brennero ha raccolto informazioni che dimostrano anche che le vie di accesso in Germania e in Italia saranno pienamente conformi al regolamento TEN-T entro il 2030. Il gruppo conferma altresì l'attuazione dell'ERTMS sulle vie di accesso esistenti in Germania entro il 2027.

Fehmarn Belt

La data prevista per l'apertura del collegamento Fehmarn Belt ("cintura di Fehmarn") e delle relative vie di accesso è il 2028.

Per quanto riguarda le vie di accesso tedesche al Fehmarn Belt: l'inizio dei lavori di costruzione è previsto per il 2021/22 con un tempo di costruzione stimato di 5,5 anni. Pertanto, i lavori dovranno essere eseguiti entro il 2028, il che lascerebbe comunque un margine di 3 anni per rispettare la scadenza del regolamento TEN-T. Inoltre, anche la pianificazione ufficiale per l'attraversamento del Fehmarn Sound prevede l'apertura nel 2028, in modo che le vie di accesso alla galleria siano disponibili a pieno regime all'apertura della galleria stessa.

Pertanto, le vie di accesso alla galleria saranno pienamente in esercizio e conformi ai requisiti del regolamento TEN-T all'apertura della galleria.

Basque Y

La Commissione conferma che, sul versante francese, il nuovo allineamento dal confine verso la rete ad alta velocità francese subirà ritardi. Tuttavia, la Commissione sta negoziando con la Francia il potenziamento della linea esistente tra Bordeaux e il confine, di collegamento con la Basque Y, che dovrebbe essere terminato contemporaneamente alla Basque Y. La Commissione ritiene che la questione fondamentale sia fare in modo che la capacità della linea aumenti gradualmente sul versante francese per far fronte all'aumento del traffico, in particolare per quanto riguarda il traffico merci.

La Basque Y sarà conforme ai requisiti del regolamento TEN-T prima del 2030. La Commissione ha insistito sul fatto che il potenziamento della linea esistente sul versante francese dovrebbe portare anche al rispetto dei requisiti.

Senna-Schelda

Il *Canal Seine Nord Europe* in sé dovrebbe essere operativo entro la fine del 2028.

Tutte le costruzioni e i potenziamenti in programma per la rete Senna-Schelda per raggiungere le funzionalità previste saranno completati entro il 2030, in linea con la decisione di esecuzione del giugno 2019. Ciò comprende in particolare i principali itinerari che collegano il bacino della Senna con il bacino della Schelda. Solo per una tratta periferica di circa 30 km (Bray-Nogent) della rete, di circa 1100 km, la pianificazione prevede il 2032 come data di completamento.

Il collegamento Senna-Schelda con Zeebrugge è attualmente in fase di studio e si prevede un piano di investimento entro il dicembre 2023, conformemente alla decisione di attuazione. Il collegamento dovrebbe essere operativo entro la fine del 2030.

Autostrada A1 in Romania

Il restante tratto dell'autostrada A1 in Romania (Sibiu-Pitesti) dovrebbe essere realizzato nel periodo di finanziamento attuale (2014-2020) e in quello successivo.

E59

La E59 è un'infrastruttura già esistente e operativa. Per la E59 non sono previsti progetti "green-field". La linea è solo in fase di potenziamento. Il completamento dei lavori è previsto entro il 2030, comprese le tratte più esterne, come indicato dalle autorità competenti in Polonia.

Anche per la E59, i requisiti del regolamento TEN-T saranno soddisfatti entro il 2030.

18. La Commissione riconosce che vi sono rischi di ritardi nella costruzione di alcune "IFT" o delle relative infrastrutture accessorie. Tuttavia, ciò non metterà a rischio l'effettivo funzionamento dei corridoi TEN-T. I corridoi saranno funzionanti nel 2030 e beneficeranno già della realizzazione dei diversi progetti. Ciò avrà effetti molto positivi sulla rete già nel 2030.

Riquadro 1. Un collegamento mancante che ostacola il corridoio e la rete

La Commissione ritiene che il fatto che un tratto sia in fase di studio nel 2019 non ostacoli il completamento del progetto entro il termine del 2030. È molto probabile che la Basque Y sia ultimata entro il 2030. La Francia ha infatti rinviato la nuova linea ad alta velocità tra Bordeaux e Dax e poi da Dax al confine a dopo il 2037. Come seconda opzione migliore, tuttavia, la Commissione europea è impegnata in discussioni con le autorità francesi e con SNCF Réseau per ottenere l'ammodernamento della linea esistente, in tempo per l'inizio delle operazioni della Basque Y. Ciò permetterà di avere un collegamento transfrontaliero ben funzionante e con una capacità sufficiente.

Inoltre, la Commissione invita la Corte a considerare che la tratta internazionale tra Perpignan e Figueras è attualmente gestito dalla LFP Perthus (comproprietà di Francia e Spagna). Il numero di treni è in crescita e dovrebbe quintuplicarsi entro il 2026, dato il continuo adattamento della rete spagnola allo scartamento UIC (Valencia-Tarragona-Barcellona).

La costruzione della Basque Y e l'ammodernamento della linea esistente tra Bordeaux e il confine permetteranno di aumentare la capacità e di facilitare le operazioni di trasporto merci.

25. La Commissione ritiene di aver utilizzato in modo appropriato gli strumenti e le risorse esistenti per favorire il completamento dei progetti e sostenere gli Stati membri verso questo obiettivo (decisioni di finanziamento, INEA, coordinatori, partecipazione agli organi di vigilanza, riunioni del Forum del corridoio, piani di lavoro del corridoio, relazioni al Parlamento, conferenze, incontri

bilaterali, incontri multilaterali, decisioni di esecuzione ecc.). Le azioni finora intraprese dalla Commissione vanno ben oltre le disposizioni dell'articolo 56.

26. La Commissione non ha ancora fatto ricorso alla procedura di cui all'articolo 56, in quanto ritiene che esistano altri strumenti più efficaci per "indurre gli Stati membri a pianificare e realizzare dette infrastrutture in modo più veloce", ad esempio il lavoro dei coordinatori, le decisioni di esecuzione ecc.

27. La Commissione sottolinea la complessità di questi progetti transfrontalieri in termini di dimensioni, aspetti/fattori tecnici, finanziari, di pianificazione, politici e di opinione pubblica.

In riferimento alle conclusioni di cui al riquadro 2, la Commissione ritiene che progetti infrastrutturali come il *Canal Seine Nord Europe* o il collegamento ferroviario Lione-Torino siano novità assolute. L'analisi non dovrebbe basarsi solo sulle vie navigabili interne e sul traffico ferroviario attuali, poiché al momento il traffico è scarso o nullo a causa delle condizioni dell'infrastruttura (il *Canal Seine Nord Europe* non esiste ancora e il collegamento ferroviario esistente per la Lione-Torino non è adatto al trasporto di merci su rotaia).

Si veda la risposta della Commissione al riquadro 2.

Riquadro 2 - Notevoli differenze tra i livelli di traffico effettivi e quelli previsti

Pur riconoscendo la necessità di una serie di misure di accompagnamento per garantire l'uso ottimale delle infrastrutture di nuova costruzione, la Commissione ritiene che "*le notevoli differenze tra i livelli di traffico effettivi e quelli previsti*" non siano di per sé un problema e, al contrario, in diversi casi, i livelli di traffico previsti siano stati calcolati in modo prudentiale.

31. La Commissione concorda sul fatto che le analisi costi-benefici (ACB) dipendono dalla metodologia utilizzata e dalle ipotesi formulate. Il fatto che siano state preparate diverse ACB per ogni progetto dimostra l'uso continuo dello strumento. La Commissione ritiene naturale che i risultati delle ACB evolvano in linea con le modifiche apportate ai progetti (portata, requisiti tecnici ecc.) sulla base di analisi precedenti.

Riquadro 4 – Esempi di constatazioni riguardanti le analisi costi-benefici

In riferimento a questa sezione, la Commissione rileva quanto segue:

1) Al momento della presentazione di una domanda di cofinanziamento dell'UE sarà richiesta un'analisi costi-benefici aggiornata che includa tutti gli elementi del progetto finale, il che dimostra che le analisi costi-benefici sono state utilizzate correttamente nel processo decisionale.

2) Secondo la Commissione, la nuova valutazione a partire dal 2018 non dovrebbe essere considerata un'analisi costi-benefici. La sua metodologia è stata messa in discussione nel contesto del dibattito italiano alla luce del mancato rispetto delle linee guida italiane.

3) Per quanto riguarda Rail Baltica, la Commissione ritiene che, sebbene siano state condotte tre diverse analisi costi-benefici per Rail Baltica, i tre studi abbiano avuto scopi molto diversi e finalità differenti. COWI (2007) è stato un primo studio di pre-fattibilità che descriveva in dettaglio diverse opzioni per rafforzare la connettività ferroviaria tra gli Stati baltici e oltre, con una opzione che prevedeva un nuovo collegamento a scartamento standard (1435 mm). Considerato il suo ambito, lo studio non ha costituito un'analisi costi-benefici standard e non sono state effettuate previsioni dettagliate del traffico e calcoli CAPEX. Gli studi AECOM (2011) e EY (2017), invece, possono essere considerati analisi costi-benefici; tuttavia, va sottolineato che ciascuno di essi aveva un ambito e uno scopo diverso. Lo studio AECOM è servito a stabilire la fattibilità iniziale, basata sull'analisi costi-benefici, per Rail Baltica e a corroborare il processo decisionale politico iniziale; lo studio EY (2017) si è reso necessario per riflettere i nuovi sviluppi, tra cui l'accordo sull'allineamento della linea,

compresa l'integrazione della linea nella città di Riga e il collegamento Kaunas-Vilnius. Tutti gli studi sono stati condotti in modo trasparente e sono disponibili al pubblico.

4) Per quanto riguarda la galleria di base del Brennero (BBT), la Commissione ritiene che l'analisi costi-benefici del 2019 si basi in parte sullo studio di scenario tedesco pubblicato all'inizio del 2019. Tutti gli scenari analizzati nell'ambito dell'analisi costi-benefici indicano un rapporto positivo superiore alle cifre indicate nell'analisi del 2007. Per quanto riguarda la mancanza di uno studio del traffico, la Commissione osserva che attualmente i tre Stati membri stanno approfondendo sforzi per produrre una previsione comune del traffico e i risultati sono attesi per il 2020.

In conclusione, la Commissione ritiene che gli esempi citati dalla Corte dei conti europea mostrino l'uso sistematico delle analisi costi-benefici in tutte le fasi importanti dei progetti.

32. La Commissione non ha accesso a informazioni dettagliate sull'analisi di questi esperti esterni e sugli strumenti che hanno utilizzato per la loro valutazione. Pertanto, la Commissione e i portatori d'interesse non sono in grado di valutarne i risultati.

Poiché il concetto di IFT non ha alcuna corrispondenza nel quadro giuridico dell'UE, l'analisi effettuata finora non ha trovato un riscontro esatto con il concetto definito dalla Corte dei conti europea.

La Commissione ritiene che le ACB siano state utilizzate correttamente come strumento decisionale. Ad esempio, per Rail Baltica, le successive analisi costi-benefici sono servite come base per le decisioni sul progetto. In questo caso i costi sono stati ripartiti per paese, ma i benefici possono concretizzarsi solo attraverso il progetto nel suo complesso.

33. Nell'ambito della gestione concorrente, per le reti di trasporto dell'obiettivo tematico n. 7, solo i grandi progetti superiori a 75 milioni di euro del costo totale ammissibile sono valutati dalla Commissione.

34. La Commissione sottolinea che, per quanto riguarda la politica di coesione per il periodo di programmazione 2021-27, gli Stati membri sono responsabili della selezione e dell'approvazione di tutte le operazioni cofinanziate dai fondi, indipendentemente dagli importi finanziari che rappresentano. Nel fare ciò, le autorità di gestione devono garantire che tutte le operazioni siano conformi alle norme di ammissibilità applicabili per le spese in questione, nonché alle norme di qualità chiaramente indicate all'articolo 67 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni [cfr. in particolare l'articolo 67, paragrafo 3, lettere c), d) ed e)], e cioè che le operazioni devono:

- garantire che le operazioni selezionate presentino il miglior rapporto tra l'importo del sostegno, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi;

- verificare che il beneficiario disponga delle necessarie risorse finanziarie e dei meccanismi per provvedere ai costi di gestione e di manutenzione e garantirne la sostenibilità finanziaria;

- garantire che le operazioni selezionate che rientrano nell'ambito della direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio siano soggette a una valutazione dell'impatto ambientale o a una procedura di screening e che la valutazione di soluzioni alternative sia stata presa in debita considerazione.

Queste disposizioni sono applicabili a tutte le operazioni, pertanto la formulazione è volutamente generale per consentire l'adeguamento degli oneri amministrativi al tipo e alle dimensioni delle operazioni. L'applicazione specifica di queste condizioni sarà effettuata caso per caso nel contesto della definizione dei criteri di selezione.

Sulla base dell'esperienza del periodo 2014-2020, gli Stati membri hanno istituito e/o sviluppato ulteriormente quadri nazionali di valutazione economica, comprensivi di analisi costi-benefici per gli investimenti di maggiore entità, se del caso. Per i progetti più grandi, la Commissione si aspetta che gli Stati membri continuino a rispettare standard di qualità adeguati indicati nelle migliori pratiche internazionali in materia di analisi costi-benefici e nella Guida all'analisi costi-benefici 2014-2020, al di là della disposizione legislativa nel caso in cui le disposizioni finali non includano l'obbligo esplicito di una ACB.

Inoltre, la Commissione intende promuovere ulteriormente l'analisi costi-benefici anche per progetti più piccoli. Per facilitare questo processo, la Commissione pubblicherà un vademecum semplificato sull'analisi costi-benefici presentando uno strumento "pronto all'uso" che rispecchi le migliori pratiche internazionali nell'applicazione dei principi dell'analisi costi-benefici a vari progetti, anche su scala ridotta.

35. Le previsioni del traffico fanno parte dell'analisi costi-benefici, che viene eseguita per tutti i progetti cofinanziati. Poiché il concetto di IFT non ha alcuna corrispondenza nel quadro giuridico dell'UE, l'analisi effettuata finora non ha trovato un riscontro esatto con il concetto definito dalla Corte dei conti europea.

38. La galleria di base Lione-Torino sarà in funzione per molto più di 50 anni.

40. Una corretta consultazione pubblica rappresenta una delle condizioni affinché gli investimenti apportino benefici socio-economici ottimali, anche in termini di garanzia che tutti i punti di vista e gli interessi dei portatori d'interesse siano adeguatamente presi in considerazione. Questo assicura che i progetti siano in grado di ottimizzare il benessere sociale anche in relazione alla dimensione territoriale e sociale, ambientale ed economica. Questo processo è davvero impegnativo e può portare a ritardi per i progetti.

La Commissione osserva che anche il coinvolgimento più professionale dei portatori d'interesse non previene necessariamente i ricorsi contro i permessi dinanzi ai tribunali amministrativi.

41. Ogni volta che i portatori d'interesse si rivolgono alla Commissione per specifici progetti TEN-T, la Commissione presta particolare attenzione a spiegare la dimensione UE del progetto. Questo è avvenuto per Rail Baltica, ma anche per altre "IFT" (BBT, Fehmarn Belt, Senna-Schelda e altre).

43. Per l'autostrada A1 in Romania, la Commissione osserva che la consultazione dei portatori d'interesse ha contribuito a garantire la conformità del progetto alla legislazione dell'UE in materia di ambiente. Tuttavia, la Commissione riconosce che le necessarie modifiche del progetto sono state integrate in ritardo e, come risultato pratico, il progetto ha subito ulteriori ritardi.

44. Occorre osservare che tali costi comportano il mantenimento di una certa organizzazione che fornisca i relativi servizi e prepari il tempestivo avvio dei lavori di collegamento.

45. La Commissione osserva che quasi tutti i progetti infrastrutturali di tale portata richiedono diversi decenni per essere realizzati, indipendentemente dai finanziamenti dell'UE.

La Commissione osserva inoltre che le IFT oggetto dell'audit sono tra le più complesse e tecnicamente impegnative per l'attuazione. Come di consueto per progetti infrastrutturali di queste dimensioni, viene fatta una prima stima iniziale che viene poi aggiornata durante la realizzazione.

Come esempio di progetti non finanziati dall'UE, la costruzione della galleria del San Gottardo ha richiesto più di 15 anni.

46. La Commissione ritiene che stabilire una priorità di finanziamento specifica per le "IFT" equivarrà a stanziare fondi per questi progetti. L'attuale regolamento del meccanismo per collegare l'Europa (MCE) e la proposta di regolamento MCE II non prevedono alcuna distinzione tra i progetti faro e quelli che non sono classificati come tali. Per questo motivo, eventuali priorità di finanziamento

dedicate, aperte esclusivamente a questo tipo di progetti, andrebbero contro le disposizioni del regolamento MCE.

Inoltre, la Commissione ritiene che l'attuale pratica dei bandi di gara offra forti incentivi ai promotori dei progetti, permettendo loro di avanzare con i rispettivi progetti e garantendo una buona qualità nella preparazione e nell'attuazione degli stessi.

47. La Commissione ritiene che spetti al promotore del progetto definire la portata migliore del progetto da vari punti di vista (geografico, tecnico, temporale ecc.) e organizzare l'ordine di esecuzione.

La Commissione sottolinea il basso costo amministrativo del programma MCE, riconosciuto da diversi audit.

La Commissione accoglie con favore una visione integrata del progetto, ma spetta ai promotori del progetto presentare la loro candidatura nell'ambiente competitivo dell'invito a presentare proposte. L'esistenza di un'unica convenzione di sovvenzione per una IFT non previene ritardi e cambiamenti a livello di portata del progetto.

48. Sono in vigore delle procedure per fornire una panoramica adeguata. Inoltre, la Commissione continuerà a offrire assistenza per lo sviluppo dei progetti ai beneficiari e ai promotori dei progetti tramite l'InvestEU Advisory Hub (che inizierà a funzionare nel 2021 nell'ambito del nuovo quadro legislativo per il Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027).

49. Per tutti i grandi progetti infrastrutturali, vi è una fase iniziale durante la quale viene valutata la fattibilità dell'idea iniziale. Di solito si valutano diverse opzioni ed è quindi normale che il progetto e la sua portata si evolvano, in particolare dopo consultazioni pubbliche o in seguito a valutazioni di impatto ambientale. I cambiamenti di progettazione e portata non comportano solo costi aggiuntivi, ma anche vantaggi aggiuntivi.

50. La Commissione ritiene che i cambiamenti di portata, l'allineamento, gli elementi aggiuntivi ecc. rendano molto impegnativo il confronto delle stime dei costi effettuate nelle diverse fasi dei progetti.

Per quanto riguarda l'allegato III, la Commissione ritiene che qualsiasi calcolo degli aumenti dei costi debba tenere pienamente conto dei fattori summenzionati.

Quando si riferisce alle IFT selezionate, la Commissione non è in grado di confrontare le cifre fornite, soprattutto a causa delle modifiche della portata.

Per quanto riguarda i seguenti progetti, la Commissione ritiene che si debba tenere conto di quanto qui di seguito illustrato.

Rail Baltica

L'incremento dei costi calcolato dalla Corte deriva in larga misura dai costi aggiuntivi per l'integrazione della linea Rail Baltica nella città di Riga e per il collegamento Kaunas-Vilnius, che porterà anche benefici.

Lione - Torino

La galleria di base Lione-Torino avrà due canne. La stima originale si riferisce a una galleria a una canna.

Galleria di base del Brennero

I costi originariamente stimati di circa 6 miliardi di euro non devono essere confrontati con l'ultima stima, a causa del cambiamento del contenuto del progetto (infrastrutture aggiuntive), di cambiamenti

del contesto normativo (requisiti aggiuntivi derivanti dalla valutazione dell'impatto ambientale) e dei costi supplementari per il collaudo e la messa in servizio, che non erano inclusi nelle cifre originali.

Fehmarn Belt

La stima originaria era stata indicata nella legge sulla pianificazione approvata dal parlamento danese nel 2008 ed era pari a 6,2 miliardi di euro (livello dei prezzi del 2008) e non a 5,016 miliardi di euro come indicato nella tabella 3. Questa stima equivale a 6,7 miliardi di euro (livello dei prezzi del 2019).

Senna-Schelda

È stato possibile fissare la prima stima dei costi pertinente solo nel 2006, dopo gli studi di fattibilità; pertanto, la stima iniziale dovrebbe essere quella del 2007 (4002 milioni di euro).

51. La Commissione osserva che spetta al promotore del progetto organizzare il progetto nelle sezioni opportune. L'esempio citato riguarda le responsabilità nazionali.

Con riferimento all'Autostrada A1 in Romania, la Commissione ritiene che le parti (i lotti) dei tratti autostradali oggetto di gara siano proporzionali alle capacità delle principali imprese di costruzione europee. La Commissione ritiene che la suddivisione dei progetti in parti possa talvolta contribuire alla sua tempestiva realizzazione, ad esempio quando si è in attesa di un'autorizzazione per un tratto e possono già iniziare i lavori su un altro tratto.

53. La Commissione gestisce in modo efficiente il cofinanziamento dell'UE, tenendo conto dei progressi effettivi di ogni singola azione.

54. La Commissione osserva che una "IFT" può essere pienamente operativa anche se le relative linee di accesso non sono immediatamente al massimo della loro capacità. Dal punto di vista della rete, l'eliminazione delle strozzature transfrontaliere rappresenta la priorità principale.

Con riferimento alle "IFT" menzionate in questa sezione, la Commissione dispone delle seguenti informazioni.

Basque Y

La GPSO (linea ad alta velocità tra Bordeaux e Tolosa e tra Bordeaux e Dax) è stata rinviata unilateralmente dalla Francia a dopo il 2037. Per questo motivo la Commissione e la Francia stanno discutendo la seconda opzione migliore, ossia il potenziamento della linea esistente tra Bordeaux e il confine, in modo che entro il 2030 sia effettivamente operativo un collegamento transfrontaliero di maggiore capacità, comprendente la linea Basque Y collegata a una linea convenzionale migliorata tra Bordeaux e la frontiera.

Galleria di base del Brennero (BBT)

In conformità con il regolamento TEN-T e con il piano di attuazione dell'ERTMS, la BBT e le sue linee di accesso dotate di ERTMS dovrebbero essere pronte entro il 2030. Al fine di sfruttare appieno la capacità della BBT, la Commissione ha cofinanziato gli studi per le linee di accesso settentrionali e meridionali. La Commissione ritiene che anche senza queste linee di accesso potenziate, la galleria di base del Brennero apporterà benefici a partire dal momento in cui entrerà in funzione.

55. La Commissione osserva che tali circostanze sfuggono al suo controllo. In molti casi, il coinvolgimento della Commissione (ad esempio attraverso convenzioni di sovvenzione, decisioni di esecuzione, il lavoro dei coordinatori ecc.) è precisamente stato il fattore di stabilizzazione in grado di garantire l'attuazione nel lungo termine.

56. La Commissione osserva che le circostanze cui fa riferimento la Corte sfuggono al suo controllo. La sicurezza stradale può essere aumentata anche attraverso misure amministrative (limiti di velocità, autovelox ecc.) sulle strade esistenti.

58. È essenziale osservare che il finanziamento di progetti infrastrutturali comporta un livello di rischio, in quanto è possibile che non tutti i fondi possano essere utilizzati dall'azione in questione (nel qual caso il finanziamento viene riassegnato ad altri progetti). Per i grandi progetti infrastrutturali, la garanzia del finanziamento dell'UE in una fase iniziale ha un innegabile effetto leva nella definizione delle priorità e nel finanziamento a livello locale/nazionale. Senza questa "rete di sicurezza" iniziale del finanziamento dell'UE, la realizzazione di questi complessi progetti transfrontalieri potrebbe essere a rischio. Ne è un esempio il finanziamento dell'UE al *Canal Seine Nord Europe* che, sebbene ridotto nel 2019, ha costituito, insieme alla decisione di esecuzione, un fattore decisivo per garantire l'impegno finanziario del governo francese rispetto a tale canale.

59. I dati risalgono all'aprile 2019, nel quadro di un'analisi del profilo di spesa fino al 2018. Da allora l'INEA, con il sostegno della Commissione, si è adoperata con i promotori del progetto per mitigare i rischi, in particolare elaborando possibili ulteriori proroghe, che consentirebbero ai progetti di assorbire i finanziamenti.

Per quanto riguarda i dati della galleria di base del Brennero, dall'allegato IV risulta che sono già stati corrisposti oltre 430 milioni di euro, che comprendono i pagamenti intermedi a rimborso dei costi sostenuti fino alla fine del 2018 e ulteriori prefinanziamenti nel 2019.

La Commissione e l'INEA gestiscono il bilancio dell'MCE in modo efficiente. I finanziamenti non necessari in alcune azioni dell'MCE vengono riassegnati ad altre azioni del MCE mediante nuovi inviti a presentare proposte. Si tratta di una buona gestione dei fondi dell'MCE.

60. Si veda la risposta della Commissione al paragrafo 59.

La Commissione osserva che fornire una certezza a lungo termine ai promotori di progetti attraverso l'assegnazione di cofinanziamenti UE in anticipo significa che lo stesso denaro non può essere dato ad altri progetti. La Commissione ottimizza l'uso del cofinanziamento dell'UE applicando il principio secondo il quale tali risorse o le si usa o le si perde.

La Commissione osserva che il regolamento finanziario consente di personalizzare gli impegni fino all'anno $n+1$, il che significa che gli impegni per il 2020 devono essere assegnati per una singola azione al più tardi entro la fine del 2021.

Risposta al titolo sopra al paragrafo 61 La Commissione non considera distante la sua supervisione. Al contrario, esercita una stretta e appropriata supervisione.

61. I coordinatori europei partecipano in qualità di osservatori alla struttura di governance dei progetti. In particolare, la decisione di esecuzione della Commissione per Rail Baltica C(2018) 6969 prevede per il coordinatore europeo un ruolo di osservatore nella struttura di governance del progetto (status di osservatore nell'organo di vigilanza della joint venture) e per la partecipazione alle riunioni della task force ministeriale. Questo vale anche per altre IFT (Lione-Torino, *Canal Seine Nord Europe*, galleria di base del Brennero). Inoltre, per Rail Baltica, il regolamento interno della Task force ministeriale prevede che le riunioni siano presiedute dal coordinatore europeo.

63. Il ritardo nell'approntamento del tratto autostradale Lugoj-Deva è dovuto alla costruzione di ulteriori passaggi per animali da parte delle autorità rumene, al fine di mitigare l'impatto dell'autostrada su un'area protetta di Natura 2000. Una volta completati questi lavori, questo tratto di strada sarà operativo.

Analogamente, per quanto riguarda il collegamento dei due tratti Lugoj-Deva e Deva-Orastie a Deva, si è resa necessaria la costruzione di strade temporanee per collegare il tratto autostradale di nuova costruzione (Deva-Orastie) con la strada già esistente. Una volta completato il collegamento, si è dovuto procedere con la rimozione di queste bretelle. Si tratta di una procedura standard applicata quando viene completato un determinato tratto di una nuova autostrada. La Commissione non ritiene pertanto che il cofinanziamento del relativo costo di 3,7 milioni di euro costituisca uno spreco di risorse, come confermato dagli scambi con lo Stato membro interessato.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 64 e 65

La convenzione di sovvenzione riguarda la costruzione dell'infrastruttura fisica e in effetti i pagamenti sono legati ai risultati fisici. La Commissione ritiene che gli indicatori di risultato per i grandi progetti infrastrutturali, che si protraggono per diversi decenni, non possano essere utilizzati per l'erogazione tempestiva dei cofinanziamenti dell'UE.

La Commissione si adopera per ottenere dati relativi agli impatti dei progetti realizzati (aumento del traffico, impatto economico per i diversi attori, impatto sulle congestioni, sulle emissioni ecc.)

Spetta piuttosto ai promotori del progetto raccogliere e pubblicare i dati sui risultati e gli impatti dell'investimento. La Commissione pubblica i dati a livello di UE (si vedano le edizioni annuali della pubblicazione "EU transport in figures – statistical pocketbook").

La chiusura dei progetti in gestione concorrente comporta sempre la verifica della loro apertura per un uso commerciale e del loro contributo al raggiungimento di specifici indicatori di prestazione e di risultato del programma operativo nell'ambito del quale vengono cofinanziati i progetti.

66. La Commissione ricorda che le IFT sono ancora in fase di costruzione e c'è ancora tempo per pianificare una valutazione ex post.

Si veda anche la risposta della Commissione ai paragrafi 64 e 65.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 67 e 68

La Commissione utilizza i dati forniti dagli Stati membri e dai promotori dei progetti. La Commissione non ritiene che un promotore di progetto abbia alcun interesse ad aumentare artificialmente l'uso potenziale (e con questo i costi per fornire una capacità sufficiente) di un progetto infrastrutturale al fine di ottenere il cofinanziamento dell'UE.

Nella gestione concorrente, gli investimenti presentati come grandi progetti devono soddisfare i requisiti geografici ed essere ubicati sulla rete TEN-T, ma devono anche soddisfare criteri relativi all'accessibilità economica, all'efficienza dei costi e all'analisi costi-benefici con un livello adeguato di analisi delle opzioni. Per formulare queste stime è di solito necessaria una modellazione del traffico (principalmente, ma non esclusivamente, per i progetti stradali).

L'approccio utilizzato per stimare la domanda e i potenziali benefici sulla base di un bacino di utenza di 60 minuti lungo le linee è troppo limitato e non tiene sufficientemente conto dell'effetto sulla rete delle "IFT". In effetti, tali "IFT" rappresentano segmenti strategici di corridoi più lunghi e il traffico avrà origine anche più lontano rispetto all'ubicazione fisica del progetto. Ad esempio, il collegamento Lione-Torino non deve essere considerato solo come il collegamento tra le due città, in quanto fa parte del più ampio collegamento passeggeri tra l'area di Parigi e quella di Milano. Parimenti, il Fehmarn Belt dà accesso a Francoforte, Düsseldorf, Stoccolma ecc.

La Commissione non è d'accordo con l'applicazione del parametro di riferimento del documento di De Rus et al. 2007 (citato nella relazione speciale 19/2018 menzionata) ai progetti oggetto di audit, in quanto si tratta di linee miste di passeggeri e merci, mentre il parametro di riferimento si applica alle linee ad alta velocità per il trasporto esclusivo di passeggeri.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 69, 70 e 71

La Commissione osserva che secondo le conclusioni dell'ACB del 2017 l'IFT Rail Baltica è economicamente sostenibile, sulla base del traffico combinato di merci e passeggeri. La Commissione ritiene che il progetto debba essere valutato in base a questo scenario, in quanto corrisponde al modo in cui viene attuato, e non in base a parametri di riferimento distinti per il trasporto di merci o passeggeri considerati separatamente.

Rail Baltica possiede il potenziale per diventare la nuova arteria dei flussi di traffico baltici (e finlandesi), introducendo dinamiche e possibilità completamente nuove dei flussi passeggeri e

commerciali nel Baltico. Ridurrà notevolmente i tempi di viaggio in direzione nord-sud. L'attuale situazione di limitato traffico ferroviario nord-sud, che ha ragioni storiche e strutturali/organizzative, non è applicabile alla futura Rail Baltica.

La Commissione rimanda anche alle sue risposte al paragrafo 68, relative al fatto che il bacino di utenza di 60 minuti è un parametro di riferimento limitato. È stato stabilito per valutare le linee ad alta velocità per il traffico esclusivo di passeggeri con velocità dell'ordine di 300 km/h, mentre l'IFT Rail Baltica è stata progettata come una linea veloce convenzionale a traffico misto. I parametri scelti per l'IFT Rail Baltica non comportano un aumento significativo dei costi, prevedendo l'utilizzo per le merci oltre che per i passeggeri, con entrate e benefici aggiuntivi. Il costo di costruzione per km dell'IFT Rail Baltica (circa 6,7 milioni di euro/km) è nettamente inferiore al prezzo impiegato per stabilire i parametri di riferimento utilizzati dalla Corte dei conti europea.

La Commissione è in stretto contatto con il gestore dell'infrastruttura polacca, che ha dimostrato che sono state adottate tutte le misure necessarie per garantire una capacità sufficiente per tutti i tipi di traffico passeggeri e merci sulla tratta Varsavia-Bialystok e oltre.

Risposta congiunta ai paragrafi 72 e 73

I costi potenziali in questione riguardano principalmente la protezione supplementare dal rumore, richiesta dai cittadini a seguito di consultazioni pubbliche.

Per le linee di accesso tedesche, la decisione di aumentare la velocità da 160 km/h a 200 km/h è stata presa solo dopo il processo di pianificazione regionale, con cui è stato deciso in merito all'allineamento e che rappresenta il fattore di costo singolo più rilevante. Il solo aumento della velocità ha comportato costi aggiuntivi per 110 milioni di euro. Le misure aggiuntive di protezione dal rumore non sono una conseguenza diretta dell'aumento della velocità della linea. Anche i costi per il ponte Fehmarnsund non derivano dall'aumento della velocità, ma dalla necessità di creare la capacità necessaria per i volumi di traffico (misto) stimati sulla linea dopo l'attraversamento del Fehmarn Belt.

Vi sono inoltre altri importanti fattori di costo che non sono legati all'aumento della velocità, ma ad altre esigenze operative che devono essere prese in considerazione. Il progetto del 2018 contiene diversi elementi non previsti nel 2008 e che non hanno alcuna relazione con l'aumento della velocità. Si tratta in particolare del terminal merci di Lubecca e della stazione di conversione di Genin, che da soli incidono per 126 milioni di euro. Altre novità della linea sono connesse esclusivamente al traffico merci, in particolare i binari di parcheggio per i treni merci per consentire il sorpasso dei treni passeggeri regionali e a lunga percorrenza.

77. Per quanto riguarda la lettera b), la Commissione desidera rilevare quanto segue:

- i) per Rail Baltica, sulla gestione dell'infrastruttura è stata fissata una nuova scadenza, in quanto si sono rese necessarie ulteriori analisi per concordare la soluzione migliore;
- ii) il collegamento Senna-Schelda con Zeebrugge è attualmente in fase di studio e si prevede un piano di investimento entro il dicembre 2023, conformemente alla decisione di attuazione. Il collegamento dovrebbe essere operativo entro la fine del 2030.

La Commissione osserva che la decisione di esecuzione del collegamento Senna-Schelda è stata determinante per permettere alle parti francesi di concludere un accordo di finanziamento sul *Canal Seine Nord Europe*, che era urgentemente necessario. Pertanto, considerando il suo forte effetto leva per garantire la realizzazione del principale collegamento mancante (*Canal Seine Nord Europe*), senza il quale una decisione di investimento per la realizzazione del collegamento con Zeebrugge sarebbe ancora più difficile da garantire, la decisione di esecuzione ha effettivamente promosso il più possibile la realizzazione di tratte rilevanti.

79. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi da 16 a 18.

80. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi 25 e 26.

Raccomandazione 1 - Rivedere e utilizzare gli strumenti attualmente a disposizione per far rispettare la pianificazione a lungo termine

La Commissione accoglie i punti a), b) e c) della raccomandazione 1. L'esatto contenuto della proposta della Commissione dipenderà tuttavia dalle fasi preparatorie, compresa una valutazione d'impatto, il cui esito non può ancora essere valutato.

La Commissione accoglie parzialmente il punto d) della raccomandazione 1.

Per quanto riguarda il punto d), l'iter legislativo è attualmente in corso e non è possibile anticiparne i risultati. La Commissione sosterrà gli Stati membri nell'attuazione del futuro atto giuridico una volta adottato.

81. La Commissione rimanda alle sue risposte al paragrafo 27 e al riquadro 2.

82. Poiché il concetto di IFT non ha alcuna corrispondenza nel quadro giuridico dell'UE, l'analisi effettuata finora non ha trovato un riscontro esatto con il concetto definito dalla Corte dei conti europea. La Commissione ritiene che le ACB siano state utilizzate correttamente come strumento decisionale.

La Commissione rimanda anche alle sue risposte ai paragrafi da 31 e 38.

83. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi da 40 a 44.

Raccomandazione 2 - Esigere lo svolgimento di analisi più approfondite prima di decidere di fornire un cofinanziamento UE ai megaprogetti (simili a quelli per le IFT)

La Commissione non accetta questa raccomandazione in quanto fa riferimento a un'analisi strategica di costi-benefici di alta qualità a livello di "megaprogetti più ampi" che non corrisponde ad alcuna definizione giuridica esistente.

Nell'ambito dell'MCE, le domande per i progetti di lavori devono includere un'analisi costi-benefici socio-economica che illustri i risultati positivi, che nel caso dell'alta velocità ferroviaria di solito prendono in considerazione diverse alternative. La Commissione raccomanda ai richiedenti di utilizzare la metodologia comune utilizzata per la politica di coesione.

Per la gestione concorrente, la Commissione sosterrà l'uso di metodologie di valutazione adeguate (come l'analisi costi-benefici) per gli investimenti su larga scala nei corridoi TEN-T, se ritenuto necessario per garantire la conformità con l'articolo 67 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni e tenendo conto del livello di analisi necessario e appropriato per ogni investimento considerato, in linea con le migliori pratiche internazionali e al fine di consentire scelte politiche informate in merito agli investimenti specifici da effettuare, nonché la necessità di disporre di scelte di investimento ottimali.

La Commissione ribadisce tuttavia che i criteri da prendere in considerazione durante la selezione delle singole operazioni sono stabiliti a livello dei programmi, sotto la responsabilità delle autorità di gestione e secondo le prescrizioni di cui all'articolo 67 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni. La Commissione può essere coinvolta nella definizione di tali criteri partecipando ai lavori del comitato di sorveglianza, con funzione esclusivamente consultiva.

84. La Commissione rimanda alla sua risposta al paragrafo 45.

85. La Commissione ritiene che le dimensioni, la portata e il bilancio delle azioni siano adeguati allo scopo.

La base giuridica dell'MCE non prevede uno stanziamento specifico di fondi dell'UE per progetti specifici di grandi dimensioni, che comunque non ne velocizzerebbe l'attuazione. Un approccio

graduale permette di contenere il rischio di perdere gli stanziamenti d'impegno in caso di ritardo del progetto.

La Commissione sottolinea che i cambiamenti nella progettazione e nella portata non rappresentano l'unico fattore di costo e apportano anche benefici aggiuntivi.

Nel 2018, la Commissione ha commissionato una revisione di tutti gli investimenti ferroviari ["Assessment of Unit Costs (Standard Prices) of rail projects"] (riguardante anche i progetti ferroviari finanziati dall'UE) nel periodo 2000-2020, che ha evidenziato un livello di variazioni dei costi molto inferiore a quello delle "IFT" incluse nel campione della Corte dei conti europea: per oltre il 50% dei progetti è stato registrato un range di +10% di superamento dei costi/risparmi.

La Commissione rimanda anche alle sue risposte ai paragrafi da 46 e 51.

86. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi da 53 a 60.

Raccomandazione 3 - Potenziare la gestione da parte della Commissione dei cofinanziamenti dell'UE per azioni che fanno parte di megaprogetti (simili alle IFT)

La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto né il concetto di IFT né quello di megaprogetti hanno una base giuridica che le consente di decidere in merito alle priorità di finanziamento specifiche nel contesto degli inviti a presentare proposte.

Per quanto riguarda il punto a), nella proposta di MCE II è già stato stabilito un migliore collegamento tra il piano di lavoro del corridoio e la selezione dei progetti dell'MCE, consentendo una migliore definizione delle priorità dei finanziamenti dell'UE. La proposta è ancora in attesa di adozione da parte dei legislatori.

Per quanto riguarda il punto b), la Commissione sottolinea il fatto che nella gestione diretta il sostegno dell'UE alle azioni facenti parte delle "IFT" è già organizzato secondo un numero molto limitato di convenzioni di sovvenzione, talvolta una sola. Nell'ambito degli inviti a presentare proposte, spetta ai promotori dei progetti presentare azioni mature che contribuiscano alla realizzazione del progetto complessivo, in linea con i progressi e il grado di maturità raggiunti. Il fatto di non disporre di più di una convenzione di sovvenzione può pregiudicare il successo e la tempestiva realizzazione del progetto. I bandi di concorso e il principio dell'utilizzo delle risorse pena la loro perdita incentivano i promotori dei progetti a presentare proposte valide e mature e a utilizzare i fondi in modo tempestivo.

Per la gestione concorrente, la Commissione ribadisce che i criteri da considerare per la selezione delle singole operazioni sono stabiliti a livello dei programmi, sotto la responsabilità delle autorità di gestione. Nell'esercizio delle loro funzioni, le autorità di gestione devono assicurarsi che tutte le operazioni siano conformi agli standard di qualità chiaramente indicati nell'articolo 67 della proposta di regolamento recante disposizioni comuni e alle norme di ammissibilità applicabili per le spese in questione.

Con riferimento al punto c), sono in atto procedure per fornire una visione d'insieme adeguata e pertanto la Commissione non ritiene necessario istituire un centro di competenza dedicato.

Inoltre, la Commissione ritiene di avere già offerto strumenti di consulenza ai beneficiari e alle autorità dei programmi. L'assistenza tecnica continuerà a essere a disposizione degli Stati membri per la preparazione dei loro progetti tramite il centro di consulenza InvestEU, compreso JASPERS. Il sostegno finanziario dei programmi servirà a sostenere la preparazione dei progetti, la partecipazione ai bandi di gara e l'attuazione dei progetti.

La Commissione sottolinea inoltre che le valutazioni e gli studi ex post sono stati sistematicamente eseguiti e seguiti attraverso le strutture e le procedure già esistenti. Inoltre, la fusione tra i tre meccanismi di finanziamento (MCE, FESR e Fondo di coesione, oltre agli strumenti della BEI) è già

facilitata. Anche la proposta di regolamento recante disposizioni comuni per il periodo successivo al 2020 prevede questo meccanismo.

87. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi da 61 a 67.

88. La Commissione rimanda alle sue risposte ai paragrafi da 68 a 72.

89. La Commissione fa riferimento alla sua risposta al paragrafo 77.

Raccomandazione 4 - Prendere spunto dall'esperienza delle decisioni di esecuzione e rafforzare il ruolo dei coordinatori europei

La Commissione accoglie parzialmente il punto a) della raccomandazione 4. La Commissione intende adottare decisioni di esecuzione per i grandi progetti transfrontalieri, ma non ne fa una condizione per il cofinanziamento dell'UE, indipendentemente dalla modalità di gestione.

La Commissione non accetta il punto b) della raccomandazione 4. La Commissione non ritiene che l'ampliamento del perimetro degli atti di esecuzione debba includere l'adozione di decisioni di esecuzione per i progetti "con impatto transfrontaliero".

La Commissione accoglie il punto c) della raccomandazione 4. L'esatto contenuto della proposta della Commissione dipenderà tuttavia dalle fasi preparatorie, compresa una valutazione d'impatto, il cui esito non può ancora essere valutato.

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II – presieduta da Iliana Ivanova, Membro della Corte – specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. L'audit è stato diretto da Oskar Herics, Membro della Corte, coadiuvato da Thomas Obermayr, capo di Gabinetto, ed Emmanuel Rauch, primo manager.

Il capoincarico è stato Luc T'Joen e l'équipe di audit è stata così composta: Milan Smid, Erki Must, Guido Fara, Manja Ernst, Katarzyna Solarek, Andras Feher, Sabine Maur-Helmes e Richard Moore.



Da sinistra a destra: Thomas Obermayr, Guido Fara, Emmanuel Rauch, Katarzyna Solarek, Erki Must, Manja Ernst, Milan Smid, Luc T'Joen, Richard Moore, Sabine Maur-Helmes, Oskar Herics e Andras Feher.

Cronologia

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM)/Inizio dell'audit	24.10.2018
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	4.12.2019
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	25.3.2020
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	29.4.2020

COPYRIGHT

© Unione europea, 2020.

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è attuata dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e il riutilizzo di documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza Creative Commons [Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che ne è consentito il riutilizzo, a condizione che la fonte sia citata in maniera appropriata e che le modifiche siano indicate. Qualora il contenuto suddetto venga riutilizzato, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Si prega di chiedere un'ulteriore autorizzazione se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o include lavori di terzi. Qualora venga concessa, questa autorizzazione annulla quella generale sopra menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte e non possono esser concessi in licenza.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-847-4694-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/949385	QJ-AB-20-011-IT-N
HTML	ISBN 978-92-847-4687-3	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/548026	QJ-AB-20-011-IT-Q

La Corte ha sottoposto ad audit la gestione, da parte della Commissione, di otto megaprogetti di trasporto transfrontalieri in 13 Stati membri dell'UE. Si tratta di importanti anelli mancanti ai fini del collegamento delle reti nazionali e della creazione di corridoi europei di trasporto senza soluzione di continuità. Il costo totale delle IFT selezionate era stimato pari a 54,0 miliardi di euro; l'importo erogato fino ad ora dall'UE è di 3,4 miliardi di euro.

La Corte ha constatato che la rete centrale verosimilmente non sarà operativa entro il 2030, come invece pianificato nel 2013. I ritardi nella costruzione e nella messa in esercizio di questi megaprogetti mettono a rischio l'efficace funzionamento di cinque dei nove corridoi TEN-T. La Corte ha riscontrato esempi di pianificazione scadente e di attuazione inefficiente. Il controllo operato dalla Commissione sul completamento della rete nei tempi previsti presenta debolezze ed è distante, ma la Commissione dispone di uno strumento dal quale si può partire per migliorare la performance.

Al fine di rendere più sana la gestione finanziaria di detti investimenti infrastrutturali dell'ordine di molti miliardi di euro, la Corte formula una serie di raccomandazioni volte a facilitare la loro pianificazione, gestione e supervisione a lungo termine.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx
Sito Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors